

DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-333-340

УДК 342.5

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*
ORCID: 0000-0002-5069-8641

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті висвітлюються проблеми організації та діяльності системи центральних органів виконавчої влади України. Пропонуються шляхи їх розв'язання та удосконалення правового забезпечення цієї системи. Звертається увага на необхідність зміцнення статусу міністерств як провідних органів у системі центральних органів виконавчої влади.

Ключові слова: система центральних органів виконавчої влади, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державна політика, формування державної політики, реалізація державної політики.

Дерець В. А. Усовершенствование правовых основ системы центральных органов исполнительной власти Украины

В статье освещаются проблемы организации и деятельности системы центральных органов исполнительной власти Украины. Предлагаются пути их решения и усовершенствования правового обеспечения этой системы. Обращается внимание на необходимость укрепления статуса министерств как ведущих органов в системе центральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: система центральных органов исполнительной власти, министерства, другие центральные органы исполнительной власти, государственная политика, формирование государственной политики, реализация государственной политики.

Derets Viktoriia. Improvement of legal bases of the system of central bodies of executive power of Ukraine

The article deals with the problems of organization and activity of the system by the Central executive authority of Ukraine. The ways of their solution and improvement of legal support of this system are offered. Attention is drawn to the need to strengthen the status of ministries as leading bodies in the system of Central executive bodies.

Key words: system of Central executive bodies, ministries, other central bodies of executive power, State policy, formation of State policy, implementation of State policy.

Вступ. Центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є міністерства та інші ЦОВВ – служби, агентства, інспекції, а також утворені відповідно до Конституції та законів України ЦОВВ і з спеціальним статусом. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Однак до цього часу фактично міністерства ще не стали ЦОВВ, провідною функцією яких є формування державної політики. Вид, обраний для іншого ЦОВВ, не завжди відповідає функціям, які виконує цей орган. Складно відмежувати «функції

*Derets Viktoriia, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Senior Research Officer

з реалізації державної політики» від «окремих функцій з реалізації державної політики». Законодавство не містить визначення поняття «державна політика». Це призводить до дублювання повноважень цих органів, що ускладнює функціонування системи ЦОВВ. Розв'язати ці основні проблеми, а також ті, що безпосередньо з ними пов'язані або випливають з них, важливо насамперед на рівні наукових досліджень.

Літературний огляд. Проблематика організації та діяльності системи органів виконавчої влади досліджувалася в роботах В. Авер'янова, Ю. Битяка, І. Голосніченка, І. Коліушка, Є. Кубка, В. Цветкова, О. Фрицького, І. Шопіної та ін. Дослідження цих авторів містять ґрунтовні теоретичні підходи до побудови, функціонування системи органів виконавчої влади та її правового забезпечення.

Однак зміна суспільних відносин у цій сфері вимагає наукових розробок, орієнтованих на розв'язання наявних у сучасній системі ЦОВВ практичних проблем її організації та діяльності, які достатньою мірою не були предметом наукового аналізу. Починаючи з 2016 р., центральний рівень виконавчої влади реформується в межах реформи державного управління¹. Серед першочергових ключових завдань цієї реформи є розмежування функцій у системі ЦОВВ. Це питання є малодослідженим. Без належного теоретичного підґрунтя пропозиції удосконалення правового забезпечення системи ЦОВВ можуть бути неповними або необґрунтованими. Зокрема, нерозв'язаними є такі проблеми, які обґрунтовують необхідність дослідження.

Постановка проблеми. Міністерства займаються «закриванням контролів» та не здатні якісно формувати державну політику; функція стратегічного планування відсутня; управління державними підприємствами конфліктує з функцією формування державної політики та породжує корупцію². Незважаючи на те, що в положеннях про міністерства функція забезпечення формування державної політики була закріплена, її розуміння та реалізація відрізнялися від тих, що наявні в європейських країнах.

Водночас діяльність інших ЦОВВ продовжує зосереджуватися на розробленні проектів нормативно-правових актів замість якісної реалізації державної політики. Зазначене стримує значну кількість процесів реформування у державі, оскільки успішне проведення реформ прямо пов'язане з ефективністю роботи міністерств. Документи державної політики та стратегічного планування (концепції, стратегії, державні цільові програми, інші документи), які розробляються міністерствами та затверджуються/схвалюються Кабінетом Міністрів України, здебільшого не узгоджуються із процедурою бюджетного планування в державі. У міністерствах фактично немає якісної системи моніторингу (контролю) та оцінювання ефективності реалізації державної політики, що не дає змоги у разі потреби коригувати відповідну державну політику чи обрані інструменти для її впровадження. Така ситуація робить наявні документи державної політики та стратегічного планування декларативними, що зумовлює сприйняття їх як не обов'язкових для виконання³. Уточнення потребують загальні поняття «мета», «завдання», «функція», «повноваження» міністерств тощо⁴.

Існують проблеми у класифікації інших ЦОВВ. Зокрема, науковці звертають увагу на те, що в системі органів виконавчої влади є служби, зміст діяльності яких більше відповідає природі інспекцій; агентства, які не здійснюють управління об'єктами державної власності, а більше відповідають природі служб⁵.

Мета та завдання дослідження. Тому метою статті є аналіз наявних

в організації та діяльності системи ЦОВВ проблем і наукове обґрунтування шляхів їх розв'язання. Завданнями статті є дослідження проблемних питань правового забезпечення діяльності міністерств, а також правового визначення видів інших ЦОВВ та розмежування функцій у системі ЦОВВ.

Виклад основного матеріалу. Досвід європейських країн у підходах до визначення поняття «міністерство» свідчить, що таким терміном позначають різновид ЦОВВ, який має дві основні ознаки: 1) міністерства відповідальні за розробку державної політики; 2) міністерства очолюються членом уряду – політиком, а не державним службовцем.

Поділяємо думку, що головна мета діяльності, завдання та функції окреслюють основне призначення органу влади в суспільстві, забезпечують якісне виконання його пріоритетів та чітко позиціонують орган влади в системі державного управління. Невизначеність або взаємна неузгодженість місії, завдань і функцій розбалансовують роботу органу влади, призводять до не виправданого збільшення затрат людських та матеріальних ресурсів. Головна мета діяльності органу виконавчої влади – вирішення органом влади суспільних проблем (соціальних, економічних, гуманітарних та інших); завдання – комплекс заходів, які випливають із головної мети і підлягають розв'язанню для її досягнення, конкретизують головну мету діяльності органу влади; функція – це діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення мети та виконання завдань органу виконавчої влади⁶.

До формування нового складу Уряду (в серпні 2019 р.) в Україні функціонувало 19 міністерств, на кінець 2019 р. – 15 міністерств. Зарубіжний досвід свідчить, що більшість новообраних урядів переглядають структуру *Кабінету* та кількість міністерств. Проте загалом розмір і чисельність міністерств у країнах ОЕСР з 1950 р. різко зросла, потім у середині 1980-х стабілізувалася, і відтоді навіть зменшилась у деяких секторах економіки. Більшість країн ОЕСР мали Кабінет або Раду міністрів у складі від 15 до 20 міністрів. Така усталена кількість міністрів Кабінету не дивна, оскільки будь-яка різка реформа чисельності Кабінету неодмінно відкриє певні нові слабкі місця системи врядування. На основі розміру Кабінету неможливо робити загальні висновки щодо того, чи є великі організаційні структури кращими за маленькі, чи ні. Це залежить від характеру функцій, широкого інституційного контексту, від цілей керівництва, які воно прагне досягти, та від культури організації⁷.

Крім цього, зарубіжні експерти зазначали, що високий ступінь фрагментації сфер державної політики ускладнює досягнення результатів. Фрагментація водночас збільшує операційні витрати органів (тобто витрати на функції забезпечення діяльності), тим самим відволікаючи важливі ресурси від основних повноважень. Більш «компактна» організація влади в країнах – членах ЄС не є результатом тривалого історичного становлення ефективних практик. Велика частина раціоналізації була результатом політичного наміру підвищити ефективність в умовах фінансової кризи⁸.

Кількість міністерств в Україні не повинна бути великою, адже «подрібнення» питань державної політики породжує дублювання та конфлікт компетенцій, коли декілька органів одночасно є відповідальними за певну проблему. Крім цього, кількість міністрів прямо впливає на чисельність Уряду, що також може відбитися на ефективності роботи останнього⁹.

Щодо оптимальної кількості міністерств в Україні, то, на нашу думку, визначальним має бути те, щоб усі напрями державної політики перебували в сфері впливу Уряду, було відсутнє їх невинуватене подвійнення чи укрупнення між міністерствами, а також обрана кількість міністерств давала змогу реалізувати Програму діяльності Кабінету Міністрів. Поділяємо підхід, відповідно до якого сфери, в яких Уряд забезпечує формування державної політики, мають бути більш чітко визначені, ніж у ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», та деталізовані, наприклад, як це зроблено в законопроекті «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади»¹⁰.

Не є досконалим існуючий механізм спрямування та координації діяльності ЦОВВ через відповідних міністрів. Така модель управління є непослідовною та має нерациональне поєднання надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств (наприклад, призначення та звільнення керівників, відокремлена правосуб'єктність) і надмірного міністерського контролю щодо внутрішніх управлінських питань. Це ускладнює перехід ЦОВВ від підзвітності, орієнтованої на процеси, до підзвітності, орієнтованої на результат. ЦОВВ повинні мати управлінську автономію і водночас жорсткий режим підзвітності, зосереджений на кінцевих результатах¹¹. На нашу думку, організація та діяльність системи ЦОВВ буде більш ефективною, якщо інші ЦОВВ входять до системи міністерств, державну політику яких вони реалізують. Міністр має надавати стратегічні настанови та гарантувати оперативну автономію ЦОВВ.

Погоджуємося з В. Шатілом, що запровадження ЦОВВ під назвою «інші» мало на меті здійснити їх структурно-функціональну диференціацію, але й сама назва, і функціональний зміст на сьогодні не тільки відображають логіку такої ієрархічної побудови, а й заплутують на рівні правозастосування. Якщо використовувати логіку такої побудови, то поряд з агентствами, службами та інспекціями слід виділяти ще одну категорію «інших» ЦОВВ, які ні за формою, ні за функціональною спрямованістю не належать до вищезазначених органів (наприклад, Пенсійний фонд України, Національна поліція України)¹². Потрібно враховувати, що діяльність ЦОВВ не обмежується лише наданням адміністративних послуг, здійсненням контрольної-наглядової діяльності, управлінням об'єктами державної власності, внесенням пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів¹³.

Розв'язання цієї проблеми пропонується в законопроекті «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», який закріплює можливість створення ЦОВВ з іншою назвою – для виконання інших визначених законом функцій та повноважень з реалізації державної політики.

Зазначені види інших ЦОВВ були утворені в грудні 2010 р. З метою оптимізації системи ЦОВВ, усунення дублювання їх повноважень, зменшення зменшення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління і був виданий Указ Президента України «Про оптимізацію системи ЦОВВ»¹⁴. Система ЦОВВ була змінена шляхом ліквідації (реорганізації) державних комітетів, зменшення кількості ЦОВВ зі спеціальним статусом.

У вересні 2014 р. у зв'язку з прийняттям Кабінетом Міністрів постанови «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»¹⁵ система ЦОВВ знову зазнала змін. Поряд із тим ці зміни не торкнулися самого прин-

ципу розмежування органів залежно від пріоритетного напрямку їх діяльності, а стосувалися переважно кількісного складу системи ЦОВВ. Науковці наголошують, що проблема невідповідності назви деяких органів їх функціональному спрямуванню простежувалася і в даній постанові. Наприклад, залишалося незрозумілим, чому інспекції, пріоритетною для яких є контроль-наглядова функція, було реорганізовано в служби, які передусім мають здійснювати надання адміністративних послуг¹⁶. Правильно зазначається, що назва державної служби має відображати насамперед її функціональне призначення із чітким визначенням того, що пріоритетними для неї є функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам¹⁷.

В основі оптимальної побудови системи ЦОВВ має бути розмежування функцій з формування державної політики та функцій з реалізації державної політики. Погоджуємося з думкою фахівців, що існуючу систему ЦОВВ доцільно реформувати, дотримуючись цього підходу.

Формування міністерством державної політики – це аналіз стану справ у сфері відповідальності міністерства, визначення проблем і варіантів їх вирішення, комунікація із заінтересованими особами та розробка законопроектів, підзаконних актів, які містять положення державної політики, затвердження (схвалення) підзаконними актами документів державної політики (концепцій, стратегій тощо). Міністерства також повинні здійснювати моніторинг та координацію реалізації державної політики. Реалізація державної політики іншими ЦОВВ – це виконання, практичне втілення у життя цілей і завдань сформованої та затвердженої державної політики.

Свого часу Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України критикувалася спроба визначити в законопроекті «Про центральні органи виконавчої влади» поняття «міністерство», «інший ЦОВВ» через категорію «державна політика» (зокрема, через загальну характеристику їх ролі у державній політиці), оскільки чітко не розкривається їх сутність у зв'язку зі складністю та неоднозначністю самого поняття «державна політика», юридичний зміст якого на сьогодні не визначений у законодавстві.

Проведений науковцями аналіз законодавства України свідчить, що термін «державна політика», а також інші терміни, які пов'язані з ним, поширені в законодавстві. Але відсутній єдиний підхід до визначення поняття державної політики, яке тлумачиться тільки стосовно окремих її напрямів. На підставі аналізу різних точок зору, практики застосування в державній діяльності державну політику пропонується розуміти як досягнення цілей розвитку суспільства в цілому та в окремих сферах суспільного життя¹⁸.

І. Коліушко зазначає, що, як правило, під державною політикою розуміють позицію держави, напрям дії її органів у різних питаннях суспільного життя. При цьому законодавство живляє конструкцію «державна політика» у різних сполученнях. Зокрема, відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики», «забезпечує проведення фінансової, цінової ... політики» тощо. Але найяскравіше про «політичність» органу, тобто формування ним державної політики, свідчить право такого органу приймати нормативно-правові акти, насамперед вищої юридичної сили, чи принаймні право ініціювати прийняття таких актів.

Отже, можна виділити дві головні ознаки «державної політики»: по-перше,

це джерело її походження, а саме – держава в особі уповноважених органів, у тому числі Уряд; по-друге, це обов'язковість дотримання політики всіма іншими суб'єктами державного механізму. Про «політичність» рішення можна говорити лише тоді, коли є різні варіанти вирішення певного питання, і від волі суб'єкта та форми волевиявлення залежить остаточний варіант та його наслідки. Якщо ж дії суб'єкта регламентовані, тобто за певних умов він зобов'язаний прийняти лише одне конкретне рішення, то це є звичайне управлінське рішення¹⁹.

Підтримуємо визначення державної політики, запропоноване в законопроекті «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади»: державна політика – закріплені в Конституції та законах України, інших актах законодавства правила функціонування і стратегічні цілі розвитку держави та обумовлені ними напрями діяльності держави, схвалені рішеннями уповноважених органів державної влади.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що в основу реформи існуючої системи ЦОВВ пропонується покласти розподіл функцій з формування державної політики та функцій з реалізації державної політики. На нашу думку, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади повинен забезпечувати формування та реалізацію державної політики, міністерства – формувати державну політику та забезпечувати її реалізацію, інші ЦОВВ – реалізувати державну політику.

У законодавстві варто визначити зміст терміна «державна політика». Завдання та функції міністерств мають бути чітко визначені, що дасть змогу усунути дублювання повноважень між ними, а також з іншими ЦОВВ. Міністерства повинні напрацьовувати практику аналізу державної політики та стратегічного планування.

Вид кожного іншого ЦОВВ (служба, агентство, інспекція) має відповідати законодавчо закріпленим для нього функціям. Доцільно ЦОВВ включити в систему тих міністерств, функції з реалізації політики яких вони виконують.

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р. Дата оновлення : 26.12.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення : 10.01.2020). **2.** Державне управління : перезавантаження : матеріали Стратегічної сесії. 3 березня 2017 р., м. Київ. **3.** Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження КМУ від 27.12.2017 р. № 1013-р. Дата оновлення : 19.12.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80> (дата звернення : 10.01.2020) **4.** Проект Концепції щодо визначення рамкової політики для реорганізації системи ЦОВВ в Україні, розроблений дорадчою групою ЄС з питань реформи державного управління. **5.** Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с. **6.** Порядок денний нового міністра: практичність рекомендацій щодо ефективного розв'язання першочергових завдань новопризначеними міністрами та керівниками ін. органів виконавчої влади / за заг. ред. Т. Мотренка. Київ, 2010. С. 23. **7.** Модернізація державного сектору: зміна організаційних структур. *Policy Brief*. 2008. червень. С. 2–3. **8.** Концепція щодо визначення рамкової політики для реорганізації системи ЦОВВ в Україні: проект, розроблений дорадчою групою ЄС з питань реформи державного управління. **9.** *Коліушко І. Б.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. С. 48. **10.** Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади : проект Закону, підготовлений експертами проекту ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління» EU4PAR спільно з громадською спільною «Коаліція реанімаційний пакет реформ», Центром політико-правових реформ, Офісом реформ КМУ. URL :

https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/zakonoprojekt-KMUTSOVV_19-08-19.pdf 11. Звіт про базові вимірювання: принципи державного управління SIGMA. Україна, червень 2018 р. С. 101. 12. *Шатіло В. А.* Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади: співвідношення організаційних структур та функцій (вітчизняний і світовий досвід) : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2017. С. 295. 13. *Кисіль Л. Є.* Деякі питання організаційно-правових засад оптимізації державного управління. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. 2012. Серія «Право». Вип. 12. С. 234. 14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. Дата оновлення : 21.01.2014. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> (дата звернення : 10.01.2020). 15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова КМУ від 10.09.2014 р. № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. С. 57. Ст. 2105. 16. *Ківалов С. В., Лавренова О. І.* Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади. Одеса : Фенікс, 2015. С. 28. 17. *Лавренова О. І.* Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. С. 7. 18. *Чернишова В.В.* Державна політика як категорія законодавства України. *Проблеми державотворення України* : матеріали 2 засідання круглого столу кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління Дніпропетровського національного університету (Дніпропетровськ, 21 квітня 2016 р.) Вип. 2. Дніпропетровськ, 2016. С. 75–84. 19. *Коліушко І. Б.* Вказ. праця. С. 66.

References

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р. Дата оновлення: 26.12.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення 10.01.2020). (укр) 2. Державне управління : переважання : матеріали Стратегічної сесії. 3 березня 2017 р., м. Київ. (укр) 3. Про схвалення Концепції оптимізації системи тсентральних органів виконавчої влади: розпорядження КМУ від 27.12.2017 р. № 1013-р. Дата оновлення: 19.12.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80> (дата звернення: 10.01.2020) (укр) 4. Проект Концепції шходо визначення рамкової політики для реорганізації системи ТSOVV в Україні, розроблені довідчюіу hrupoiu YeS з pyтан реформи державного управління. (укр) 5. *Bilokur Ye. I.* Функції державного управління: поніаття, особливості, правові регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с. (укр) 6. Порядок денний нового міністра: прак. рекомендації шходо ефективного розв'язання першочергових завдань новопризнач. міністрів та керівників ін. органів виконавч. Влади / За заг. ред. Т. Мотренка. Київ, 2010. С. 23. (укр) 7. Модернізація державного сектора: зміна організації структур. *Policy Brief*. 2008. червен. С. 2–3. (укр) 8. Концепція шходо визначення рамкової політики для реорганізації системи ТSOVV в Україні : проект, розроблені довідчюіу hrupoiu YeS з pyтан реформи державного управління. (укр) 9. *Koliushko I. B.* Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Fakt, 2002. С. 48. (укр) 10. Про Кабінет Міністрів України та тсентральні органи виконавчої влади : проект Закону, підготувений експертною групою з питань реформи державного управління «Коаліція реанімації пакет реформ», Тсентром політико-правових реформ, Офісом реформи КМУ. URL : https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/zakonoprojekt-KMUTSOVV_19-08-19.pdf (укр) 11. Звіт про базові вимірювання : Прытсы державного управління SIGMA. Україна, червен 2018 р. С. 101. (укр) 12. *Shatilo V. A.* Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади: співвідношення організації структур та функцій (вітчизняний і світовий досвід): монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2017. С. 295. (укр) 13. *Kysil L. Ye.* Деякі питання організаційно-правових засад оптимізації державного управління. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. 2012. Серія «Право». Випуск 12. С. 234. (укр) 14. Про оптимізацію системи тсентральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. Дата оновлення: 21.01.2014.

URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> (data zvernennia 10.01.2020). (ukr) **15.** Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady : postanova KМУ vid 10.09.2014 r. № 442. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2014. № 74. S. 57. St. 2105. (ukr) **16.** Kivalov S. V., Lavrenova O. I. Administratyvno-pravovyi status derzhavnoi sluzhby yak tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady. Odesa : Feniks, 2015. S. 28. (ukr) **17.** Lavrenova O. I. Administratyvno-pravovyi status derzhavnoi sluzhby yak tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Odesa, 2014. S. 7. (ukr) **18.** Chernyshova V. V. Derzhavna polityka yak katehoriia zakonodavstva Ukrainy. *Problemy derzhavotvorennia Ukrainy* : materialy 2 zasidannia kruhloho stolu kafedry teorii derzhavy i prava, konstytutsiinoho prava i derzhavnoho upravlinnia Dnipropetrovskoho natsionalnoho universytetu, Dnipropetrovsk, 21 kvitnia 2016 r. Vyp. 2. Dnipropetrovsk, 2016. S. 75–84. (ukr) **19.** Koliushko I. B. Vkaz. pratsia. S. 66. (ukr)

Derets Viktoriia. Improvement of legal bases of the system of central bodies of executive power of Ukraine

Introduction. By this time the ministry has not yet become central bodies of executive power (CEB), whose leading function is the formation of State policy. The type chosen for another CEB does not always correspond to the features performed by this organ. It is difficult to separate the “functions in the implementation of State policy” from “some functions for implementing State Policy”. The law does not define “public policy”. This negatively affects the functioning of the CEB system.

The aim of the article. The purpose of the article is analysis of existing problems in organization and activity of the system of the CEB and scientific substantiation of ways of their solution.

Results. The term “ministry” means a kind of CEB has two main features: 1) The ministry responsible for the development of State policy; 2) The ministry is headed by a member of the government-a politician and not a government official.

The main purpose of the executive power-solving body of social problems; Task – A set of measures that are derived from the main goal and subject to resolution to achieve it, specify the main purpose of the activity of the Authority; The function is activity related to obtaining a clearly defined final result which directly reflects the goal achievement and tasks of the executive authority.

As for the optimal number of ministries in Ukraine, we believe that the decisive should be that all directions of the State policy are in the sphere of influence of the government, their unjustified chopping or consolidation between the ministries, as well as the chosen The number of ministries allowed to implement program of CMU.

Along with the agencies, services and inspections should allocate another category of “other” CEBs, which neither in the form nor on the functional orientation do not belong to services, agencies, inspections.

State policy-enshrined in the Constitution and laws of Ukraine, other acts of legislation the rules of operation and strategic objectives of the State and their due directions of activity of the State, approved by the decisions of the competent bodies of State power.

Conclusions. The basis for the reform of the existing system of COIS proposed to put a division of functions in the formation of State policy and functions for the implementation of State policy. The CMU should provide for the formation and implementation of State policy. Ministry – to form State policy and ensure its implementation. Other CEBs – implement State policy.

The legislation should define the meaning of the term “public policy”. The tasks and functions of ministries shall be clearly defined. The type of each other CEB (service, Agency, inspection) shall comply with the legally fixed features for it.

Keywords: system of Central executive bodies, ministries, other central bodies of executive power, State policy, formation of State policy, implementation of State policy.