

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.19>

ПРО АКТУАЛЬНІ ЗМІНИ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ

Пундор Юлія Олегівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права
(Луцький національний технічний
університет, м. Луцьк, Україна)

Статтю присвячено огляду змін у системі міністерств України за 2019–2020 роки. Авторка зосередила увагу на новостворених центральних органах виконавчої влади або тих, що зазнали перейменування, реорганізації на підставі Постанови Кабінету міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. № 829.

Центральні органи виконавчої влади, як правило, виникають у дозвільному порядку з метою виконання державних програм розвитку, служіння публічним інтересам. Ураховуючи те, що держава, засновуючи їх, дбає насамперед про реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності, саме тому органи галузевої компетенції спрямовані на реалізацію суспільно необхідної функції.

У статті автор досліджує доцільність діяльності новостворених та трансформованих у 2019–2020 роках міністерств, розглянувши напрями їхньої діяльності, пріоритетні реформи, звіти, стратегічні програми розвитку. Йдеться про Міністерство цифрової трансформації; Міністерство енергетики; Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; Міністерство розвитку громад та територій; Міністерство у справах ветеранів; Міністерство культури та інформаційної політики; Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості.

Реформування міністерств повинно вдосконалювати систему центральних органів виконавчої влади до механізму з чітким розподілом повноважень та відповідальності, що працює на виконання державних функцій та на задоволення потреб суспільства. Саме в разі виконання таких умов вдасться вдосконалити державне управління в цілому та відповідати належному врядуванню.

Президенту, Прем'єр-міністру, парламентарям України – особам, котрі беруть участь у створенні нового міністерства чи у призначенні його очільника, варто усвідомлювати, що від перейменування та постійного перепризначення керівника міністерства останнє краще працювати не буде. Виконавча влада має універсальний характер, діє в часі та в просторі безперервно і всюди, де функціонують людські колективи, зосереджуватись слід на захисті та охороні конституційних прав і свобод громадян України.

Ключові слова: міністерство, реформування, трансформація, положення, стратегічна програма розвитку, державне управління.

ABOUT ACTUAL CHANGES IN THE SYSTEM OF MINISTRIES OF UKRAINE

Pundor Iuliia Olegivna,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor
at the Department of Law
(Lutsk National Technical University,
Lutsk, Ukraine)

The article is devoted to an overview of changes in the system of ministries of Ukraine in 2019–2020. The author focused on the newly created central executive bodies or those that have been renamed, reorganized on the basis of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of optimizing the system of central executive bodies” of September 2, 2019 № 829.

Central executive bodies, as a rule, arise in a permitting manner in order to implement state development programs, to serve the public interest. Given the fact that the state, establishing them, cares primarily about the realization of human rights, freedoms and legitimate interests as the highest social value, that is why the bodies of sectoral competence are aimed at implementing a socially necessary function.

In the article the author examines the feasibility of the newly created and transformed in 2019–2020 ministries, considering the areas of their activities, priority reforms, reports, strategic development programs. It deals with the Ministry of Digital Transformation; Ministry of Energy; Ministry of Environmental Protection and Natural Resources; Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture; Ministry of Community and Territorial Development; Ministry of Veterans Affairs; Ministry of Culture and Information Policy; Ministry of Strategic Industries.

The reformation of ministries should improve the system of central executive bodies to a mechanism with a clear division of powers and responsibilities that works to perform public functions and meet the needs of society. It is under such conditions that public administration as a whole will be improved and proper governance will be met.

The President, the Prime Minister, the parliamentarians of Ukraine, people who are involved in the creation of a new ministry or the appointment of its head should be aware that the renaming and permanent reappointment of the head of the ministry, the latter will not work better. The executive branch is universal, operates in time and space continuously and wherever human groups operate, and should focus on the protection and safeguarding of the constitutional rights and freedoms of the citizens of Ukraine.

Key words: ministry, reform, transformation, regulations, strategic development program, public administration.

Безперечним є той факт, що держава реалізовує соціально-економічні, політичні процеси через органи виконавчої влади. Останні наділені відповідними юридично-владними повноваженнями з метою управління конкретною галуззю. Частиною 3 ст. 13 Конституції України встановлено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки [1]. До органів галузевої компетенції належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, котрим підпорядковуються підприємства, установи, інші структури, а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Перш ніж вести мову про актуальні зміни в системі міністерств України, відкрислізуємо основні ознаки їхнього правового статусу.

Науковці поняття «міністерство» тлумачать як єдиноначальний центральний орган виконавчої влади, що входить до структури уряду держави, діяльність якого спрямована на формування та реалізацію державної політики шляхом публічного адміністрування однією чи декількома сферами життєдіяльності суспільства через виконання покладених на нього обов'язків та реалізацію прав [2, с. 20].

Правове становище центральних органів державної виконавчої влади, включаючи міністерство, визначено Указом Президента України «Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» від 12 березня 1996 р. [3], Законом України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р., деякими спеціальними законами, які встановлюють окремі повноваження таких органів та положенням про конкретне міністерство.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [4] міністерством є центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на КМ України Конституцією та законами України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи (публічного права) з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Органи державної виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування Конституцією України та відповідними законами наділяються організаційно-правовою формою юридичної особи публічного права. Як зазначено в науковій літературі, основними ознаками юридичних осіб публічного права є публічний характер їх цілей, наявність у багатьох випадках владних повноважень чи особливого характеру членства [5].

На думку О. Кравчук, Верховна Рада (далі – ВР) України, КМ України, міністерства та органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які мають самостійний баланс, в якому відображають належне їм майно, яким зазвичай вони користуються на правах господарського відання або оперативного управління [6, с. 86]. Вказані інституції публічної влади є юридичними особами публічного права.

Як зазначає В.С. Щербина, кваліфікуючою ознакою органів державної влади і органів місцевого самоврядування як учасників відносин у сфері господарювання є наявність у них господарської компетенції. Під останньою в контексті дослідження автор розуміє сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу або органу місцевого самоврядування, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання (господарської діяльності) [7, с. 111].

Власником майна міністерства, як й інших центральних органів виконавчої влади, залишається держава, а майно, що забезпечує діяльність міністерства, передається йому на праві оперативного управління.

Приєднуємось до позиції вітчизняного вченого про те, що компетенція центрального органу виконавчої влади як організаційно-правова категорія є точним переліком його повноважень, тобто прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади (Президентом України, ВР України) у певному нормативно-правовому акті, реалізуючи які, центральний орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [8, с. 59].

На нашу думку, зміст господарської компетенції міністерства становлять відповідні організаційно-господарські повноваження (засновницькі, управлінські, розпорядчі, контрольні тощо), що досить детально розглянуті, від сутнісного наповнення до класифікаційного ряду як у загальній теорії права, так і в галузевому праві.

Міністерство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. Як державний орган, воно несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства, до сфери управління якого належить підприємство, в разі браку коштів у останнього, щоб відповідати за зобов'язаннями.

Станом натеper у системі центральних органів виконавчої влади нараховується 18 міністерств.

Вважаємо за доцільне розглянути новостворені або трансформовані центральні органи виконавчої влади. Зауважимо, що перейменування та реорганізація міністерств у 2019–2020 роках відбувались на підставі Постанови Кабінету міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. № 829 [9].

Розпочнемо з Міністерства цифрової трансформації України (далі – Мінцифри або МЦТ).

Останнє діє на підставі Положення про Мінцифри, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856 (далі – Положення про Мінцифри) [10].

Згідно з частиною 2 статті 1 Положення про Мінцифри МЦТ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури ширококутвого доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії.

Мінцифри має за мету до 2024 року досягти таких цілей, як: 1) 100% публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн; 2) 95% транспортної інфраструктури, населених пунктів та їхні соціальні об'єкти мають доступ до високошвидкісного Інтернету; 3) 6 мільйонів українців залучені до програми розвитку цифрових навичок; 4) 10% доля ІТ у ВВП країни [11].

Крім того, МЦТ забезпечує виконання функцій центрального засвідчувального органу, що, як відомо, раніше входило до компетенції Мін'юсту [12, с. 280].

На рівні поняття цифрову трансформацію в Україні можна розглядати як процес впливу держави на суспільство загалом, його інституції, апарат самої держави, економіку і бізнес із метою впровадження цифрових інформаційно-комунікаційних технологій у відповідні суспільні відносини шляхом як суто державно-правової діяльності, так і державно-приватного партнерства. Предметом цифрової трансформації можна вважати широке коло суспільних відносин, де у принципі можливе застосування цифрових інформаційно-телекомунікаційних технологій [13, с. 282].

27 травня 2020 року Уряд утворив Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів і перейменував Міністерство енергетики та захисту довкілля України на Міністерство енергетики України (далі – Міненерго).

Останнє діє відповідно до Положення про Міністерство енергетики України, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507 (далі – Положення про Міненерго). Згідно зі статтею 1 Положення Міненерго забезпечує: 1) формування та реалізацію державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому

та нафтогазопереробному комплексі; 2) формування та реалізацію державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (крім питань забезпечення енергоефективності будівель та інших споруд) та у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики і теплопостачання [14].

Нині Міненерго опікується такими питаннями, як: вдосконалення умов підтримки «зеленої енергетики», зниження «зелених» тарифів, повернення шахтарів до роботи, оновлення енергобалансу, підготовка до опалювального сезону; сприяє фінансовому оздоровленню «Енергоатома»; обстоює комплексний підхід до трансформації вугільних регіонів та інше [15].

Станом натеper Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Мінекоенерго) здійснює свою діяльність за відсутності відповідного положення. Місія та стратегія, що висвітлені на сайті, є застарілими, оскільки опубліковані ще у 2017 році й, вочевидь, розроблені попередником. Щодо напрямів роботи Мінекоенерго, то виділено такі: природно-заповідний фонд; біорізноманіття; зміни клімату та озоновий шар; атмосферне повітря; стале управління водними ресурсами; охорона земель; біобезпека; управління відходами; пестициди та агрохімікати; геологічне вивчення та раціональне використання надр; радіаційний захист; наслідки катастрофи ЧАЕС та зона відчуження; екологічний моніторинг та стан довкілля в зоні АТО; екологічний моніторинг; електроенергетика; ядерна енергетика; нафтогазова промисловість; вугільна промисловість, розвиток відновлювальної енергетики; ресурсо- та енергоефективність [16].

Нормативно-правове регулювання діяльності новоутвореного Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – Мінекоенерго) відбувається згідно з Положенням про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Положення про Мінекоенерго), що затверджене постановою Уряду від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838).

Відповідно до абзацу 3 статті 1 Положення про Мінекоенерго останнє є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, реалізації майна (майнових прав, інших активів) або прав на нього на конкурентних засадах у формі аукціонів, у тому числі електронних аукціонів, та здійснення контролю за її реалізацією, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів [17].

До актуальних пріоритетних реформ Мінекоенерго відносить: розвиток малого та середнього підприємництва; реформу держпідприємств; публічні закупівлі; розвиток експорту; приватизацію державного сектору економіки, реформу ринку праці [18].

Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон) діє на підставі Положення про Мінрегіон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 (в редакції постанови Уряду від 25 вересня 2019 р. № 850).

Згідно зі статтею 1 Положення про Мінрегіон останнє є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання в будівництві, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства і у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель [19].

Мінрегіон працює за такими напрямками: міжнародне співробітництво, регіональний розвиток, будівництво та архітектура, житлово-комунальне господарство, фонд енергоефективності.

Згідно з частиною 1 Положення про Міністерство у справах ветеранів України (далі – Мінветеранів), затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1175 (в редакції постанови Уряду від 15 квітня 2020 р. № 276), Мінветеранів є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [20].

Міністерство культури та інформаційної політики України (далі – МКІП) діє на підставі Положення про МКІП, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885. Відповідно до статті 1 цього акта МКІП є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури, державної мовної політики, популяризації України у світі, державного іномовлення, інформаційного суверенітету України (у частині повноважень з управління цілісним майновим комплексом Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ») та інформаційної безпеки, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні, мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей. МКІП є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сфері, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів) [21].

Постановою Уряду від 22 липня 2020 р. № 624 створено Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України. Віце-прем'єр-міністр – міністр з питань стратегічних галузей промисловості Олег Уруський зазначив, що прийняття цієї постанови дозволить забезпечити сталий розвиток стратегічних галузей промисловості, створення нових робочих місць, збільшення надходження до державного бюджету, розвиток регіонів, що позитивно вплине на ринкове середовище [22]. Також новопризначений міністр зауважив, що міністерство здійснюватиме лобіювання інтересів вітчизняної промисловості [23].

Актуальними для Уряду завданнями є подолання наслідків пандемії COVID-19 та покращення добробуту українців шляхом виконання програми стимулювання економіки. Остання включає, зокрема, збільшення державних замовлень, підтримку власних виробників, інвестування у велике будівництво, надання довготривалих дешевих кредитів тощо.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
2. Сівков С.В. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 216 с.
3. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 12.03.1996 р. № 179/96. *Урядовий кур'єр*. 1996. 28. бер.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03. 2011р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011 р. № 38. Ст. 385.
5. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Приватне право і підприємництво*. 2009. № 8. С. 51–56.
6. Кравчук О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України. *Право України*. 2003. № 12. С. 86–88.
7. Щербина В.С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 1. С. 111–117.
8. Крупчан О.Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 2. С. 47–59.
9. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету міністрів України від 02.09.2019 р. № 829. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 167.
10. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 192.
11. Цілі Міністерства цифрової трансформації України до 2024 року. *Сайт Міністерства цифрової трансформації України*. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry>
12. Марченко В.Б. Поняття та правове забезпечення цифрової трансформації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 279–282. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2019/68.pdf
13. Там само.
14. Положення про Міністерство енергетики України : затв. постановою Кабінету міністрів України від 17.06.2020 р. № 507. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-polozhennya-pro-ministerstvo-energetiki-ukrayini-i170620-507>
15. *Сайт Міністерства енергетики України*. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35109
16. *Сайт Міністерства енергетики та захисту довкілля України*. URL: <https://menr.gov.ua/>
17. Положенням про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : затв. постановою Кабінету міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 1175.
18. Пріоритетні реформи Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>
19. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 (в редакції постанови

Уряду від 25 вересня 2019 р. № 850). URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitku-gromad-ta-teritoriy-ukrayini/>

20. Положення про Міністерство у справах ветеранів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 247.

21. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885 *Урядовий кур'єр*. 2019 р. № 208.

22. В Україні з'явилося нове міністерство. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/22/7260296/T> (дата звернення: 22.07.2020 р.).

23. В Україні почали формувати Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості. URL: <https://defenceua.com/news/v-ukrajini-pochali-formuvati-ministerstvo-z-pitan-strategichnih-galuzej-promislovosti-1266.html>