

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему:
«Організаційно-функціональна структура системи виконавчої влади в
Україні»

Студента 2 курсу, 2 МАПУА групи
Освітньої програми «Публічне управління
та адміністрування»
Спеціальності 281 Публічне управління та
адміністрування
Галузі знань 28 Публічне управління та
адміністрування
Ступеня вищої освіти Магістра
Пайлика Руслана Леонідовича
Науковий керівник
Зубар І.В., заступник декана з навчальної
роботи, кандидат економічних наук,
старший викладач

Розширена шкала _____

Голова комісії	Кількість балів: _____	Оцінка ECTS _____
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
Члени комісії:	_____	(_____)
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
	_____	(_____)
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали

Вінниця – 2023

Анотація

Пайлик Р. Л. «Організаційно-функціональна структура системи виконавчої влади в Україні».

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування.

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, 2023 рік.

Кваліфікаційна робота присвячена вивченню актуальному напрямку дослідження – вивченню організаційно-функціональної структури системи виконавчої влади в Україні. Дослідження базується на аналізі теоретичних та емпіричних даних, взятих зі спеціалізованих джерел та публічних баз даних. Робота складається з трьох розділів. Звертається увага на виникненні наукового завдання аналізу вітчизняної організаційно-функціональної структури системи виконавчої влади в Україні та пошуку шляхів її удосконалення.

Перший розділ присвячено опису теоретичних основ дослідження організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні. Пораналізовано особливості та ретроспективу становлення і розвитку виконавчої влади в Україні як складової публічного управління, узагальнено поняття системи виконавчої влади та систематизовано форм її реалізації. Досліджено місце виконавчої влади у структурі публічного управління.

У другому розділі роботи проведено аналіз сучасних особливостей організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні. Досліджено систему та охарактеризовано структуру виконавчої влади в Україні. Розглянуто сучасний стан та особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Проаналізовано місце органів виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина.

Наголошено, що виконавча влада є найбільш багаточисельною гілкою публічного управління, котра володіє значними повноваженнями в частині реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян. Водночас, саме вона

найменш підконтрольна народу, котрий відповідно Конституції є єдиним джерелом влади. Громадянське суспільство здійснює вплив на виконавчу владу на всіх етапах прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

У третьому розділі кваліфікаційної роботи дослідження присвячені розробці відповідних науково-практичних рекомендацій у напрямку вдосконалення організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні. Досліджено особливості впливу європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та перспективи їх використання в Україні. Узагальнено напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації.

Визначено перспективи діяльності органів виконавчої влади в умовах децентралізації та узагальнено ключові особливості, серед яких: запровадження в державі інституту префектів, а з ними – префектур, введення чотирирівневої системи адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів та запровадження інституту старост.

Особливу увагу приділено префектурі, як ефективній складовій системи виконавчої влади. Виділено основні функції, що виконує інститут префектури, зокрема адміністративні, юридичні та політичні. Узагальнено ключові функції префекта до яких включено контроль та нагляд за дотриманням законодавства при прийнятті органами місцевого самоврядування рішень.

Ключові слова: Органи виконавчої влади, організаційно-правові форми органів виконавчої влади, державне управління, публічне управління та адміністрування, реформування, децентралізація органів виконавчої влади, префектура.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ...	8
1.1. Становлення і розвиток виконавчої влади як складової публічного управління	8
1.2. Поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації	23
1.3. Місце виконавчої влади у структурі публічного управління	32
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ...	42
2.1 Загальна характеристика організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні.	42
2.2. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади.	52
2.3. Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина.	67
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ...	76
3.1. Європейський досвід діяльності органів виконавчої влади та перспективи його використання в Україні.	76
3.2. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації.	89
ВИСНОВКИ.	97
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.	101

ВСТУП

Сьогодні Україна знаходиться на перехідному етапі становлення демократичного суспільства, що пов'язано із європейським курсом публічної політики та асоціацією із Європейським Союзом, що неминуче потребує трансформації системи державного управління. Органи виконавчої влади є магістральною ланкою у реалізації публічної політики в сучасній демократичній державі, та є однією з гілок, що пріоритетно-орієнтована на досягнення загальносуспільних цілей, вираження громадської думки та розвитку громадянського суспільства.

Актуальність теми. В сучасних умовах чітко усвідомлено потребу трансформування організаційно-функціональної структури виконавчої влади та переходу її до нової моделі, заснованої на європейських цінностях посилення людиноцентричного підходу. Гостро постає питання трансформування ролі органів виконавчої влади практично в усіх секторах публічного управління із генератора суспільних благ і послуг на регулятора ринкових процесів. Основою ефективності її реалізації служать дотримання принципів інноваційності, транспарентності, поєднання державного і ринкового регулювання, децентралізації, індивідуальної свободи і нових форм особистої та колективної відповідальності. Вирішення зазначених kwestій актуалізує тематику дослідження та стає можливим шляхом розвитку організаційно-функціональної системи органів виконавчої влади, спрямованої на підвищення рівня інформаційної достовірності, прозорості дій інститутів виконавчої влади, створення моделей взаємодії держави, бізнесу і соціуму.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наукових праць вчених із державного управління, особливостей функціонування виконавчої влади в Україні сформулювати пропозиції та рекомендації стосовно вдосконалення організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні.

Для досягнення мети роботи були поставлені і розв'язувались такі

завдання:

- проаналізувати процес становлення і розвитку виконавчої влади в Україні як складової державної влади;
- охарактеризувати поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації;
- визначити місце виконавчої влади у структурі публічного управління;
- охарактеризувати структури виконавчої влади в Україні;
- дослідити особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади;
- проаналізувати місце органів виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина;
- проаналізувати особливості європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та з'ясувати перспективи їх використання в Україні;
- обґрунтувати перспективні напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації.

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

Предметом дослідження є особливості організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є комплексна система методів і способів наукового пізнання, що дозволяють здійснити всебічний аналіз предмета дослідження і зробити відповідні пропозиції та рекомендації. При цьому вибір концептуальних підходів і способів зумовлений передусім міждисциплінарним, комплексним характером дослідження й особливостями обраної проблематики. Методологічне підґрунтя кваліфікаційної роботи склали філософські, загальнонаукові і спеціальні наукові методи, найбільш ефективні для пізнання сфери державної влади, і зокрема її виконавчої гілки.

Наукова новизна роботи полягає у обґрунтуванні перспективних

напрямів направи вдосконалення організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що отримані результати досліджень та пропозиції стосовно вдосконалення організаційно-функціональної структури виконавчої влади можуть бути використані Департаментами Вінницької обласної державної адміністрації, Вінницькою міською радою та іншими органами публічної влади при розробці стратегічних перспектив розвитку.

Публікації. Результати дослідження опубліковано у електронному журналі Інвестиції: практика та досвід № 13, котрий включено до переліку наукових фахових видань України з публічного управління та адміністрування кат.В, а також апробовані на науковій конференції студентів факультету права, публічного управління та адміністрування.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи здійснювалась на щорічній науковій конференції студентів, магістрантів, аспірантів та молодих науковців факультету права, публічного управління та адміністрування 6 листопада 2023 р.. Матеріали доповіді опубліковано у збірнику наукових заходів.

Структура та обсяг роботи. Робота розміщена на 109 сторінках, включає три розділи, список використаних джерел із 97 позицій, 2 рисунки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Становлення і розвиток виконавчої влади як складової публічного управління

У науковій літературі підкреслюється те, що суть принципу поділу влади полягає у недопущенні її узурпації. Такий принцип покладений в основу публічного управління в багатьох країнах світу. Але така розповсюдженість цієї теорії має і своїх прихильників, і таких, що цю теорію не визнають і вважають хибною. Фактично в Конституції України йдеться про відповідні три основні функції публічного управління. Закріпивши принцип поділу влади як засаду демократичної державної організації, її автори акцентували на тому, що єдина і цілісна державна влада здійснюється насамперед органами, які визнані органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Ці Органи й уособлюють основні функції публічного управління.

Деякі наукові школи стверджують, що поділ влади тягне за собою її недоліки в функціональному аспекті. Прихильники такої позиції пропонують навіть виключити цей принцип з тексту Основного Закону або замінити термін «поділ влади» на термін «розподіл функцій». Водночас, Прокопенко Н.Ю., Бучнев М.М., пропонують розглядати сутність влади як таку, що диференціюється, а не поділяється на відповідні гілки влади. Такий поділ, на їх думку, «з необхідністю передбачає їх єдність, але єдність у цьому розумінні не антипод поділу, а зв'язок, завдяки якому гілки влади інтегровані в цілісну систему, в межах якої вони є носії єдиної сутності, знаходяться у відношенні взаємної залежності та взаємної автономності. Тобто кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. Причому автономність і залежність повинні знаходитися у відношенні відповідності, яке унеможливорює домінування будь-якої гілки влади» [84]. Отже з цієї

позиції, не можна розглядати поділ влади як чинник протиріччя єдності влади, оскільки всі гілки влади тісно пов'язані одна з одною єдиною метою – втілення у життя волі народу як єдиного джерела влади в країні. Інші науковці, такі як Рибка В.Ф., говорять, що поділ влади означає, з одного боку, виділення основних функціональних видів (частин) діяльності держави, а з другого – структурну побудову державного апарату з різних видів (груп) державних органів – законодавчих, виконавчих, судових з притаманною їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень. Тобто, принцип поділу влади допустимо тлумачити не більше, як визнання такого факту, що єдина за своїм змістом державна влада реалізується через певні державні Органи. «Інакше кажучи, влада за змістом є єдиною, а принцип поділу влади є більш теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організовувати його функціонування» [85].

Водночас слід наголосити, що влада – це інститут, що утворився з появою держави і виступає рівною мірою позитивним та деструктивним явищем. В залежності від принципів, на яких ґрунтує свою діяльність державна влада функціонують всі публічні відносини в країні, визначається рівень захищеності прав, свобод та законних інтересів населення.

Як стверджує Тарасенко В. С. «влада є всеосяжною, вона є скрізь і всюди, вона є вічною в історичному часі. Влада як соціальне явище проявляє себе по-різному. Саме тому одні дослідники вважають, що влада означає реальну здатність одного з елементів існуючої системи реалізовувати власні інтереси в її межах. При цьому влада – це можливість впливати на процеси, що відбуваються всередині системи. Інші вважають владою результат, продукт певного цілеспрямованого впливу. Треті думають, що влада – це такі взаємовідносини між людьми або групами людей, сутність яких полягає в управлінні, впливі, прагненні стосовно досягнення рівноваги» [87].

Оновлення підходів до влади здійснено у сфері політичних наук засновником структурно-функціональну концепцію влади – В.Л. Ортинського, котрий доводив, що «влада – це позитивна соціальна можливість досягнення суспільних цілей» [90]. Цитований автор владу

розуміє як здобуток суспільства, а не сконцентрована лише в руках правлячої еліти. Він вважає, ресурс влади є циклічним та має певні межі, оскільки весь час відбувається перехід від владних повноважень однієї групи до іншої. Вагомістю політичної системи, за твердженням цього науковця є те, що в сучасному суспільстві не тільки окрема група чи еліта, а всі представники громадянського суспільства можуть брати участь в управлінні державою.

У владі проявляється соціальна комунікація та взаємодія між членами суспільства, вона встановлює місце та роль кожної особи у суспільній взаємодії та в соціальному житті. У владі проявляється природній хід речей, вона є належним станом суспільного розвитку, а не сторонньою патерною, котра нав'язана суспільству десь ззовні. Це онтологічна цінність розвитку суспільства, і як стверджував М. Фуко «усі полюси контролю і впливу знаходяться в єдиному полі влади, в рамках якого працює «закон збереження владної енергії» [91].

Проблема визначення правової природи виконавчої влади в Україні є, мабуть, найскладнішою. Виконавча влада є різновидом соціальної влади і має публічний характер, котрий вона здобуває завдяки наявності спеціальних юридичних механізмів, що забезпечують легальність і легітимність влади та застосовуваного нею юридичного примусу. «Питання легітимності є питанням про те, що дає право владним структурам розпоряджатися життям підвладних їм людей і чекати від них добровільного підпорядкування владним рішенням. Легітимність означає згоду народу з владою, коли він добровільно визнає її право приймати рішення, які повинні виконуватися» [92].

Джерелами владних повноважень є примус, однак у сучасному демократичному суспільстві все ж стверджувати, що насильницький примусовий ресурс влади є основним при її здійсненні є не вірно як з методологічної, так і практичної точки зору. Забезпечення нормального функціонування суспільства та державного апарату можливе тільки шляхом використання різних ресурсів владної діяльності, однак не тільки примусу, котрий, до речі, також присутній, проте є далеко не визначальним при

визначенні дієвості останньої.

Визначене, дає нам можливість відобразити позицію тих науковців, котрі позиціонують владу «як політико-юридичну категорію, як право і можливість одних управляти іншими, впливаючи на їхню поведінку та діяльність, використовуючи при цьому авторитет влади та право» [94].

Можемо виокремити наступні підходи до тлумачення досліджуваного поняття: це відносини влади та підпорядкування; виконавча влада – це її Органи; виконавча влади – це передусім зміст функцій, які вона виконує, та останнє – це система визначених повноважень. Головною особливістю змісту адміністративних правовідносин є наявність владних повноважень. Тлумачення виконавчої влади як владних відносин навряд чи зможе бути виражено мовою права. Продуктивне в загальнотеоретичному аспекті, прагнення закріпити виконавчу владу як функцію зустрічається з цілим рядом невирішених проблем техніко-юридичного плану, але це не означає повної неспроможності зафіксувати юридичними нормами соціальні та правові складові виконавчої влади, якщо виконати дві методологічні умови: по-перше, чітко, сформулювати мету визначення сутності та природи виконавчої влади, по-друге, провести відповідний аналіз за принципом «від загального до одиничного».

Виконавча влада має ряд узагальнюючих ознак:

1. Влада як складний соціальний і правовий феномен існує з моменту створення соціуму і характеризується реальною можливістю управляти діями людей, узгоджуючи суперечливі індивідуальні або групові інтереси, підкоряючи їх єдиній волі за допомогою переконання або примусу.

2. Влада в умовах первісного суспільства та ранніх держав пов'язана своїм походженням з функціонуванням владних родоплемінних структур, виступала фактично як суспільна воля, а «... ця суспільна воля полягала у одній-єдиній нормі – забороні» [98]. У процесі формування державності як об'єкта соціальної влади починає формуватися політика. Одночасно з цим формуються як суб'єкти політичних відносин Органи держави, покликані забезпечувати реалізацію державної волі.

3. Виконавча влада є різновидом влади соціальної та політичної, але не тотожна їм, адже їй притаманні власні специфічні риси. Сферою дії політичної влади є весь комплекс відносин, що протікає в рамках політичної системи. Сферою державно-владного впливу є відносини, пов'язані з реалізацією інтересів власне держави як самостійного суб'єкта політичної системи суспільства. Ці сфери взаємопов'язані та взаємозалежні. Держава, з одного боку, опирається на політичні інститути для реалізації своїх цілей, з іншого боку, використовуючи механізми правового регулювання, встановлює межі та напрямки їхньої діяльності.

4. Виконавча влада наділена прерогативою стосовно здійснення законотворчості та реалізації заходів державного примусу. Примус як спосіб реалізації виконавчої влади є її атрибутом. Спроби раннього марксизму змодельовати суспільство майбутнього, де буде панувати соціальна рівність, до мінімуму зведуться різні протиріччя та відпаде потреба у державному примусі, а злочинність почне зникати без спеціальних поліцейських заходів [53], є соціальною утопією, що доволі жорстко і однозначно довело сучасне суспільство.

Водночас, сутність державно-владних відносин не може зводитися тільки до насильства і примусу: мобілізуючи людей на досягнення суспільно важливих цілей, державна влада повинна опиратися на примус лише в крайніх випадках, використовуючи, насамперед, такі важелі впливу, як збалансовану систему законодавства, інститути громадянського суспільства, авторитет влади, що, ґрунтуються на її легітимності, свідчить про здатність держави досягати суспільних цілей та забезпечувати оптимальний баланс публічних та приватних інтересів у державному управлінні [13].

Що ж стосується функціональних і організаційно-правових характеристик виконавчої влади, то принагідно зазначимо, що при дослідженні особливостей діяльності кожної гілки влади, то саме з погляду демократичності держави та рівності її рішень для громадян, Органи виконавчої влади відіграють визначальну роль, оскільки ця гілка влади є не тільки найоб'ємнішою, але й з нею найбільше комунікують представники

громадянського суспільства. Від виконавчої влади залежить репрезентування прав та інтересів громадян перед законодавчою гілкою, та ефективність реалізації прийнятих нормативних актів.

Ю. Г. Барабаш стверджує, що функціональна характеристика виконавчої влади розкривається через таку категорію, як державна політика, що полягає в конкретизації державних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства і юридично закріплена в різних доктринах, концепціях, державних і міждержавних програмах, орієнтованих на стабілізацію економічної, соціальної, військової, правової, національної побудови країни [18].

У такій постановці питання виконавча влада з абстрактної політико-правової категорії перетворюється в конкретну організаційно-правову категорію. В її основі, на нашу думку, повинна лежати інтегративна функція, що відображає соціально-правову природу держави і проектується через таку категорію, як «державний інтерес». Такою інтегративною функцією є забезпечення «загального добробуту», що досягається за допомогою встановлення та підтримки державно-правового порядку. Цій інтегративній матеріальній функції відповідає інтегративна процесуальна функція, що полягає в збереженні виконавчої влади шляхом гарантування відтворення вигідних їй суспільних відносин, усунення, нейтралізації зовнішніх і внутрішніх факторів, що обумовлюють ліквідацію підстав, які порушують ці відносини; розвиток виконавчої влади шляхом її модернізації та проведення соціально-політичних перетворень, адекватних цьому етапу суспільного розвитку.

Історичні умови передбачають змінні категорії, тому влада певного суспільства відповідає умовам розвитку морально-правового простору в тогочасний період. Так, Б. О. Кістяківський висловив упевненість у тому, що з розвитком суспільства насильство як чинник формування влади втратить свою вагомість спочатку на користь економічного чинника володарювання, а потім перейде у психічне панування володарів влади [116, с. 473-475]. Так, Дементьев А. вважає, що державна влада – це «певні вольові відносини, що

виникають між людьми, їхніми соціальними групами, суспільством у цілому і державою» [17]; Ю.Г. Барабаш визначає державну владу як систему «юридичних державно-владних повноважень державних органів і посадових осіб, розподілених по вертикалі й горизонталі, спрямованих на реалізацію завдань і функцій держави» [18]; Дніпров О. С. зазначає, що державна влада в Україні «полягає в організації та функціонуванні всіх гілок влади, спрямованих на реалізацію завдань, функцій і повноважень згідно з загальнодержавними програмами, для досягнення мети Української держави – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя»; В найпоширенішій на сьогодні Юридичній енциклопедії (за виданням Інституту держави і права ім. В.М. Корецького) подається тлумачення досліджуваного поняття як різновиду «публічної влади, яка реалізується державою та її органами, здатність держави підпорядковувати поведінку й діяльність людей та об'єднань, що перебувають на її території, своїй волі, тобто – це влада організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загальносоціальних потреб» [21]; Воронков А. вказував, що «державна влада – це концентроване вираження волі й сили держави, яке реалізується державними органами та установами й забезпечує стабільність і порядок у суспільстві, захищає громадян від внутрішніх і зовнішніх посягань у спосіб застосування певних методів (зокрема державного примусу та військової сили)» [12]. В Костенюк І. вважав, вона виступає як «організація і здійснення політичної влади в Україні державою, її органами і посадовими особами у межах і порядку, передбачених Конституцією і законами України» [47]. Мануїлова К.В. доводить, що «державна влада є здатністю держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання» [50].

Отже, можна дійти висновку, що державна влада розуміється науковцями в контексті: по-перше, вольових відносин, по-друге, через реалізацію державно-владних повноважень, по-третє, через феномен, що організовує життя соціуму. Кожна із зазначених концепцій має своє

обґрунтування та наукових прихильників. Така різносторонність є зумовлена тим, що концепт публічного управління є складним та змінним в історичній та глобалізаційній трансформації. Слушною є позиція Мартинюк Р. С., в тому, що державна влада є соціальним феноменом, оскільки є складним явищем, яке походить від людської природи, тож не може вважатися «ідеальною; вивчається на основі людського досвіду, але залишається остаточно не пізнаною, оскільки до сьогодні не існує та не створено ідеальної моделі публічного управління» [51]. Людський розвиток, державно-правовий розвиток у кожній державі наділений своїми особливостями поступу, тому функціонування влади загалом, її гілок та окремо органів має відповідати конкретному історичному, ментальному, ордологічному напрямі розвитку суспільної та державно-правової реальності.

Підтримуємо думку Назар Т. Я., що дефініцію публічного управління в Україні доцільно визначити так: особливий вид влади, котрий у винятковому порядку вирішує загально-соціальні проблеми через систему спеціально створених державних органів, наділених відповідними повноваженнями відповідно до тріади гілок влади. «Саме таке визначення поняття публічного управління дозволяє виокремити державну владу з-поміж інших видів влади як таку, що наділена особливими повноваженнями стосовно вирішення будь-яких загальносоціальних питань через систему спеціально створених органів та відображає принцип розділення публічного управління на законодавчу, судову і виконавчу гілки. Тож убачається, що державно-владними повноваженнями, з метою вирішення соціальних питань, наділено лише спеціально створені однойменні з гілками влади державні Органи, які й реалізують державну владу» [53].

Сучасний світ знаходиться в особливих умовах. Змінні процеси в економіці, політиці, технологіях тощо трансформують владу. Виключно силовими методами не можна здійснювати державну владу, суспільство розвиваючись детермінує розвиток правових та державницьких явищ.

Безпосередньо діючі права і свободи людини та громадянина визначають зміст публічного управління. Сучасні стандарти в галузі прав і

свобод людини, закріплені в міжнародно-правових документах та у внутрішньодержавному законодавстві, є плодом тривалої боротьби особи з владою. Пошук оптимальних моделей взаємовідносин держави з особою завжди представляв складну проблему. З часом змінювався обсяг прав і свобод, які держава надавала своїм громадянам. Оптимальні моделі вирішальною мірою залежали від характеру суспільства, типу власності, демократії, розвиненості економіки, культури та інших об'єктивних умов. Багато в чому вони визначалися владою, законами, правлячими класами, тобто суб'єктивними чинниками. При пошуку моделей взаємовідносин держави з особою головна проблема завжди полягала у встановленні такої системи і порядку, при яких і особа мала б змогу безперешкодно розвивати свій потенціал. Подібний баланс якраз і отримує своє вираження у правах, свободах і обов'язках людини.

Державна влада є способом управління суспільством, атрибутивною ознакою держави, які мають соціальну репрезентативну природу, що виражається, по-перше, в тому, що владу здійснюють люди як посадові особи, Органи, форми безпосередньої демократії, діяльність яких спрямована на конкретних людей як громадян (підданих), осіб без громадянства, біженців тощо. По-друге, державна влада неодмінно потребує підтримки певних верств, класів, груп, на які вона спирається в процесі здійснення державної діяльності. По-третє, рівень досконалості публічного управління залежить від ступеня розвиненості людського суспільства, його економіки, культури в широкому її розумінні, коли вона розглядається як досягнення людей у сфері матеріального і духовного життя, а також географічних, етнічних, релігійних та інших чинників. Сутність публічного управління проявляється в її функціях. Аналіз наукової літератури та нормативних актів міжнародного і національного рівнів дає змогу виділити такі основні функції публічного управління.

Державно-управлінська функція. Влада уповноважена приймати державно-владні рішення. Вони приймаються для управління суспільством, як основа для його функціонування. Відносини між людьми, організаціями та

державами ґрунтуються на певних визнаннях в певний історичний період засадах та принципах. В державному утворенні відносини не можуть ґрунтуватися виключно на морально-релігійній основі. Норми права є первинними регуляторами взаємин у демократичній, правовій державі. Правотворча діяльність може здійснюватися окрім органів публічного управління всім народом, трудовими колективами, або громадськими організаціями, якщо вони уповноважені на це державою. Тобто вказати на виключність правотворчості публічного управління ми не можемо. Однак, слід констатувати, що переважну частину нормативних актів створюють саме компетентні, уповноважені Органи публічного управління.

Державно-владні рішення поширюються на всю територію держави та мають відображати волю переважної більшості громадян держави. На відміну від владної діяльності органів місцевого самоврядування, саме державна влада має загальні повноваження та юрисдикцію. В державно-владних рішеннях легалізується воля народу.

Виконавча функція. Державна влада сприяє виконанню державно-владних рішень, створює належні організаційні, фінансові та юридичні передумови для реалізації державно-владного рішення. Ефективність управлінського впливу, як вірно зазначає Тарасенко В. С., – залежить не тільки від правильності прийнятих рішень, а й від того, наскільки послідовно та якісно вони реалізуються. Будь-яке управлінське рішення (навіть закон) не дає бажаних результатів, якщо не буде забезпечене його виконання. Тому кожний керівник повинен чітко усвідомити, що управління – не тільки пошук та прийняття рішень, а й кропітка робота стосовно організації їх виконання [87]. В умовах народовладдя державно-владні веління, що відображають суспільний інтерес, за допомогою інститутів демократії та громадянського суспільства отримують найбільш повне та адекватне втілення.

Контрольна функція. Особливості владної діяльності полягають в тому, що видання владного рішення недостатньо, контроль за виконанням виступає обов'язковою умовою для повноти системи владарювання. Демократизація

влади забезпечує відсутність незаконної гіперболізації контрольної функції. Шляхом втілення правових стандартів відкритості влади, її інформаційної доступності, низки конституційних механізмів (поділу влади, наявності системи стримувань і противаг, функціонування спеціальних процедур, з-поміж яких форми громадського контролю) забезпечується справедливий баланс між контрольними повноваженнями влади та їх абсолютизацією.

Захисна функція. Державна влада – це влада народу. В широкому тлумаченні, метою створення системи публічного управління є захист населення країни. Захист прав та свобод людини в правовій державі є не просто функцією влади, а й основним її завданням. За своєю правовою природою, права людини є орієнтиром розвитку суспільства та держави, вони забезпечують рівність та справедливість відносин між людьми. На рівні комплексної правової стратегії повинні не просто закріплюватися права та свободи особи, а й реально функціонувати гарантії їх забезпечення. Державна влада не може одноосібно забезпечити повну реалізацію прав та свобод громадян, для цього необхідна участь суспільства та окремої особи. Тому підвищення рівня правових знань, доступні процедури захисту прав людини, підвищення рівня правосвідомості особи та правової культури населення виступають досить суттєвими чинниками для адекватної реалізації захисної функції публічного управління.

Стабілізуюча функція. У суспільстві існує безперервний конфлікт інтересів, соціум не може бути абсолютно однаковим. Конфлікт є звичним станом у соціально-правовій реальності. Він може існувати і на приватно-побутовому рівні, і на рівні громади, національностей, класів, держав, континентів, конфесій тощо. На жаль, цей перелік можна продовжувати до безконечності.

Звичайно, це не повний перелік функцій. Залежно від гілки влади, органу публічного управління та сфери функціонування можна виділяти низку інших завдань та функцій. Однак, ми вважаємо, що перераховані вище є основними та їх належна реалізація забезпечує державі легітимний правовий статус та ознаки «правова» і «демократична». Водночас, доцільно

ознайомитися з думками провідних науковців стосовно ознак публічного управління.

Так, Заєць А.П. вважає, що сутнісними ознаками, притаманними державній владі, є:

- 1) владно-вольовий характер;
- 2) набір засобів, за допомоги яких владою впроваджуються «своя воля і вплив на поведінку людей та соціальних груп (до таких засобів віднесено: по-перше – авторитет влади, котрий спирається на рівень правової культури та правової свідомості цих людей та соціальних груп; по-друге – право, яке встановлює чи санкціонує певні загальнообов’язкові правила поведінки і таким чином регулює відносини в суспільстві; по-третє – примус)» [29];
- 3) існування державного механізму (апарат управління та апарат примусу);
- 4) легітимність (визнання публічного управління уповноваженою для вирішення найвагоміших питань життєдіяльності суспільства, так і з боку міжнародного співтовариства);
- 5) легальність («законність і офіційність державно-владної діяльності»);
- 6) функції.

Провідний науковець у національній науці державного управління Заєць А.П. визначає ознаки, що розмежовують державну та соціальну владу: «у кожній країні існує тільки одна державна влада; вона поширюється на всіх членів суспільства; розв’язує загальносуспільні проблеми; має у своєму розпорядженні специфічний апарат (механізм) для здійснення своїх завдань і функцій; встановлює формально обов’язкові для всього населення загальні правила фізичної поведінки – юридичні (правові) норми; характеризується суверенністю (суверенітетом), тобто верховенством, повнотою, неподільністю, самостійністю, формальною незалежністю від влади будь-якої організації або особи як у окремій країні, так і за її межами» [29]. Юридична енциклопедія містить аналогічні ознаки публічного управління, які відрізняють «її від інших видів соціальної влади, таких як громадська,

корпоративна, сімейна тощо» [21]. Як особливий вид соціальної влади досліджуване поняття розуміє С.Г. Братель, оскільки володіє наступними спеціальними ознаками: «є засобом соціального управління; являє собою відносини між людьми, їхніми організаціями; ці відносини забезпечують прояви та домінування владної волі; здійснюється за допомоги певних видів засобів і методів впливу» [32].

Проаналізувавши найбільш поширені тлумачення державного управління їх можна згрупувати за двома підходами: розуміння цього соціального явища через примус та силу. Не дивлячись на сучасну критику такого розуміння все ж визначаємо, без силового методу впливу влада не може функціонувати та гарантувати захист прав і свобод громадян. А, отже, можемо визначити низку основних функцій демократичної публічного управління, з-поміж яких установчо-репрезентативна, державно-управлінська, виконавча, контрольна, захисна та стабілізуюча [33]. З визначення можемо виявити співвідношення виконавчої влади та публічного управління.

Так, виконавча влада є:

- 1) спеціальним видом влади як родової категорії;
- 2) роль її у політичній системі полягає в тому, що вона виконує загальну стратегію розвитку держави, суспільства та управління через реалізацію тих основних напрямків, які визначені законодавчою гілкою влади;
- 3) виконавча влада репрезентується через функціонування цілої системи органів, котрі діють саме для реалізації виконавчих дій
- 4) відбувається чітка взаємопов'язаність із законодавчою та судовою владою, причому така взаємодія найліпшим чином виявляється в системі стримувань і противаг. Звертаємо увагу на особливості понятійно-категоріального апарату, що нами вживається.

Першою ознакою з поданих вище ми виокремили те, що виконавча влада є спеціальним різновидом влади загалом. У вказаному аспекті, слід акцентувати на тому, що ми протиставляємо поняття «спеціальний» та

«особливий». Останній дає акцент на певній особливій системі, або наявності низки повноважень, що вказує на зверхність цієї гілки влади. Така позиція є неприпустимою з погляду правової конструкції сучасного суспільства та політичної системи. Державна влада є вагомою, однак не пріоритетною у тріаді владного конструкту. Функціонування влади загалом можливе тільки шляхом паритетного, зваженого, розумного та цілеспрямованого розподілу повноважень у межах єдиної системи влади загалом як родової категорії. Вона залежить від тих пріоритетних напрямів розвитку, які ставляться перед державою та, відповідно, її органами, може набувати певних якостей, завдяки яким виокремлюються повноваження, методологію, основи здійснення владних повноважень, що є підставою для виокремлення різних гілок владних повноважень. З викладеного доцільно дійти висновку: ефективна реалізація виконавчої влади залежить від того, яким чином її розподілено між відповідними державними органами, та від засад її реалізації.

Водночас, характеризуючи виконавчу владу у контексті прийнятої в Україні конституційної моделі поділу влади (розподілу влад), необхідно визначитися стосовно її функціонального й організаційного проявів. Виконавча влада як функція асоціюється з державним управлінням у вузькому сенсі. Виконавча влада як організація – це сукупність (система) державних органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію на політичному (насамперед уряд і, різною мірою за різних форм державного правління, глава держави) та адміністративному (апарат державного управління) рівнях. «Політична» й «адміністративна» складові визначеної у такий спосіб виконавчої влади становить органічне ціле.

Як підкреслює Бондаренко К., система органів виконавчої влади характеризується: «чітким розподілом функціональних повноважень; чітко визначеною метою управління; доцільністю форм її досягнення; здатністю діяти від імені держави» [9]. Борисочева Н. М. у вказаному контексті встановлює, що: «саме чіткий розподіл функцій між органами виконавчої влади та їхніми структурними підрозділами забезпечує узгодженість їхніх дій у структурі державного механізму та впорядкованість взаємовідносин між

ними. При цьому система виконавчої влади має адекватно відображати життєві потреби керованого об'єкта, відповідати національним інтересам. Без цього форми і методи управлінського впливу вступатимуть у конфлікт із розвитком системи управління, перетворюватись у перешкоду для подальшого її вдосконалення. Розв'язання цієї проблеми полягає в необхідності вдосконалення врегулювання багатоманітності органів виконавчої влади» [11]. Цілком погоджуючись із викладеним зауваженням Воронов М. М. вважає, що, крім удосконалення врегулювання багатоманітності органів виконавчої влади, потребується також і вдосконалення врегулювання реалізації наданих цим органам повноважень, зокрема в частині нормотворення [13].

Ще однією особливістю виконавчої влади, яка відрізняє її від інших гілок влади, є застосування таких методів державного управління як примус та переконання. При цьому суттєвим є те, що застосовувати такі заходи можуть не будь-які посадові особи чи Органи публічного управління, а виключно ті, котрі уповноважені на це законодавством (державні інспекції, воєнізовані правоохоронні формування – поліція, служба безпеки, прикордонні та внутрішні війська та ін.) у встановлених випадках і в чітко визначеному порядку. Іншими словами, для застосування легального примусу в державі створюються спеціалізовані формування, котрі відносяться саме до виконавчої гілки влади, адже тільки ця влада, на думку Ж. Веделя, має в своєму розпорядженні збройні сили і це є специфічною ознакою виконання законів урядом.

Отже, сутність виконавчої влади зводиться до здійснення в державі організованого примусу; вона не єдина, на кого покладений обов'язок виконання законів, але тільки вона може використовувати силу для забезпечення цього виконання. Саме ця ознака виконавчої влади підкреслює її організаційний та виконавчо-розпорядчий (забезпечувальний, владно-примусовий) характер [13].

Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що, Конституція України чітко говорить про те, що виконавча влада є однією із гілок

публічного управління. Іншого, більш конкретного визначення цього поняття законодавець нам не надає, ані ст. 6, ані розділ XVI Основного Закону України. Крім того, аналіз інших нормативно-правових актів стосовно регулювання та визначення діяльності органів виконавчої влади показав, що поняття виконавчої влади законодавчо не визначено, що безсумнівно, є значним упущенням.

Отже, виконавча влада є різновидом публічного управління, тому їй належать на праві спадкоємства і всі ознаки та риси, що характерні для родового поняття «влада» взагалі. Поряд з цим сутністю та правовим значенням для суспільного існування державна влада характеризується тим, що здійснює управлінську діяльність суспільством. Для вказаного вона володіє спеціальним цілісним фаховим апаратом, котрий здійснює завдання і функції у різних сферах, які покладені на них нормами права. Визначена система органів публічного управління має широкі повноваження та репрезентує державу, оскільки уповноважена діяти від її імені. Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади залежить від того, як саме її розподілено між відповідними державними органами та від засад її реалізації; сьогодні вирізняються два пріоритетні напрями вдосконалення реалізації виконавчої влади: по-перше, структурне удосконалення органів цієї гілки влади, тобто створення оптимальної структури у кожній галузі); по-друге, удосконалення здійснюваних цими органами повноважень (способом чіткішого їх розподілу, закріплення і вдосконалення умов і порядку їх реалізації).

1.2. Поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації

Провідним владним суб'єктом державного управління є Органи виконавчої влади та їх посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження стосовно гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Отже, цілком логічно, що новітня

адміністративна реформа почалась із реорганізації центральних органів виконавчої влади. Оскільки Органи виконавчої влади – це найчисленніша, найрізноманітніша і найрозгалуженіша система органів публічного управління, тому організація виконавчої влади у державі повинна здійснюватись так, щоб підтримувати баланс інтересів держави, а сама виконавча влада повинна здійснюватися органами, об'єднаними в єдину систему. Вирішення завдань оптимальної організації і ефективної діяльності системи органів виконавчої влади не може обійтися без вирішення проблеми відповідальності органів публічного управління за стан справ у сферах, за які вони відповідають. Питання їх відповідальності прямо пов'язане з питаннями компетенції і правового статусу органів державної виконавчої влади. Вихід українського суспільства із системної кризи потребує істотного підвищення ефективності державного управління, тобто підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, що, в свою чергу, ставить питання про оптимальну організацію виконавчої влади. Натомість, у вказаній Концепції, найбільш складною проблемою адміністративної реформи в Україні було визначено реформування організаційних структур виконавчої влади.

Однак, доводиться констатувати, що з часу прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні Органи виконавчої влади піддавались значній кількості змін. Так, у вересні 2001 року була затверджена концепція програми діяльності Кабінету Міністрів України «Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 рр.». Прийнято Тимчасовий регламент Уряду. Докорінно перебудована організаційна структура урядового апарату. Для підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів України та координації діяльності центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації публічної політики утворено п'ять урядових комітетів, які очолювали Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри. Визначено склад кожного урядового комітету [46]. Утворено Управління підготовки та організаційного проведення засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів. Діяльність урядових комітетів як робочих органів Комітету Міністрів України підвищила

ефективність роботи уряду та поліпшила координацію зусиль центральних органів виконавчої влади у формуванні та здійсненні публічної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 року були розподілені функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого Віце-Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України. Істотно трансформувалися форми організації Секретаріату. Очолювати Секретаріат став Державний секретар [46]. У цей період було вирішено питання з уніфікації форм і змісту проектів документів, впроваджено нові стандарти супровідних документів, проектів урядових рішень та інших документів. З метою реалізації громадянами конституційних прав та участі в управлінні державними справами і вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 4 січня 2002 року «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [27].

Суттєві трансформування відбулися й у системі центральних органів виконавчої влади. Указами Президента України 1999 року визначені види центральних органів (міністерства, державні комітети, центральні Органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), їх правове положення, зменшена їхня кількість і уточнена субординація. Центральні Органи зосередили свою роботу на аналізі, плануванні і організації соціально-економічного розвитку у сфері діяльності [28].

Ще одним нововведенням було утворення нового інституту державних секретарів міністерств [25].

У складі центральних органів виконавчої влади були утворені урядові Органи державного управління. Урядові Органи (департаменти, служби, інспекції) брали участь у реалізації публічної політики у відповідній галузі або сфері діяльності центрального органу виконавчої влади, здійснювали управління сферою або підгалуззю.

Розпорядженням Президента України були затверджені центральні Органи виконавчої влади, що відповідають за здійснення завдань, визначених стратегією інтеграції України до Європейського Союзу [26].

Проте багато питань, ще потребували свого вирішення. Відповідно до Указу Президента України від 10 вересня 2014 року № 442 [24] з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, «усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління» було розпочато перший етап адміністративної реформи, відповідно до якого поєднаний галузевий і територіальний принципи управління і затверджено відповідну «схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади». Як відомо, Концепція адміністративної реформи в Україні запропонувала закріпити на законодавчому рівні визначення понять, функціонального призначення та загальних субординаційних зв'язків центральних органів виконавчої влади: міністерств, державних комітетів, центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом.

Виходячи з усього вищенаведеного, можна припустити, що виконавча влада, реалізується у двох напрямках: зовнішньому (умовно цю гілку влади можна визначити як «федеративну»), спрямованому за межі країни, та внутрішньому, спрямованому всередину країни.

Виконавча влада, діяльність якої спрямована всередину країни, також є неоднаковою. Так, виділяють дві форми реалізації виконавчої влади: правову та організаційну.

Правова форма реалізації виконавчої влади втілюється у двох видах діяльності: правотворчість і застосування права. При цьому правотворча діяльність органів виконавчої влади реалізується в рамках так званої регламентарної влади – право уряду та інших органів виконавчої влади регулювати суспільні відносини нормативними актами (регламентами), юридична сила яких є нижчою за закони.

Стабільності держави мають сприяти відповідні соціально-правові відносини, оскільки вони становлять основу правової системи та функціонують у межах унормованої й консенсусної системи правил, норм і цінностей, тобто ґрунтуються на праві, у якому втілюються соціальні

цінності – свобода та захист особи, рівні можливості для всіх членів суспільства реалізовувати своє право на життя, працю, відпочинок, освіту тощо, їх рівність перед законом [12].

Державна влада наділена можливостями врегулювання конфліктних ситуацій, сприяє діалогу сторін, встановлює правові норми для врегулювання конфлікту, створює систему державних органів, що наділені повноваженнями врегульовувати чи вирішувати спір. Тут йдеться не виключно про судову владу, сучасне суспільство спрямоване на альтернативні способи вирішення конфлікту (третейські суди, процедури медіації, система відновного правосуддя, примирні комісії тощо).

Регламентарна влада, застосування права та організаційна форма є тими напрямками, саме завдяки яким здійснюється поточне управління державними справами. Саме тому, на думку автора, виконавчу владу, діяльність якої спрямована всередину країни, слід визначити як управлінську.

Виходячи з усього вищенаведеного, можна зазначити, що за своїм спрямуванням виконавча влада поділяється на федеративну і управлінську.

Не меншу кількість питань піднімає проблематика організації виконавчої влади, адже на сьогодні відомі дві точки зору на неї.

Журавель Я.В. відкидає монархічну форму і виділяє лише дві: президентську та парламентську. При цьому за президентської системи «глава виконавчої влади (президент) обирається загальними виборами, значною мірою є незалежним від законодавчої влади, здійснює контроль над призначенням членів уряду (кабінету), може апелювати прямо до народу (референдум, плебісцит)». За парламентської ж системи «глава виконавчої влади обирається законодавчими зборами, яке домінує» або «законодавча та виконавча влада зосереджені в руках кабінету, правляча партія вирішує, хто буде главою виконавчої влади». При цьому філософ виділяє квазіпрезидентський варіант, за якого «виконавча влада також має свій «технічний» апарат з розподілом та ієрархією функцій і посад» [26].

Як ми бачимо, Дніпров О. С. розглядає виконавчу владу виключно в

контексті президентської (США), парламентської (Велика Британія та змішаної (Франція) систем правління. При цьому, на нашу думку, питання стосовно виборів президента належать до його статусу не стільки як глави виконавчої влади, скільки як глави держави. Проте в контексті реалізації повноважень (залежність чи незалежність від парламенту) така класифікація може бути доречною [21].

На нашу думку, дійсно можна виділити дві форми організації виконавчої влади: одноосібну та колегіальну.

За одноосібною формою виконавча влада реалізується главою держави (президентом чи монархом), а за колегіальною – колегіальною інституцією (Кабінетом Міністрів). Зрозуміло, що в чистому вигляді означені форми зустрічаються дуже рідко, адже навіть в умовах абсолютних та, почасти, дуалістичних монархій глава держави приймає рішення з питань поточного державного управління після відповідних нарад та консультацій, що означає наявність колегіального елементу в організації виконавчої влади. В умовах колегіальної форми істотну роль відіграє прем'єр-міністр, що дозволяє нам наголошувати на існуванні певного одноосібного елементу при прийнятті рішень. Фактично ми можемо наголошувати на організації виконавчої влади в контексті форми правління. Так, одноосібна форма притаманна абсолютним та дуалістичним монархіям, президентським та президентсько-парламентським республікам. Колегіальна ж притаманна для парламентсько-президентських і парламентських республік, а також для парламентарних монархій і республік, які називають себе соціалістичними (хоча для останнього це здебільшого є формальним).

У свою чергу, колегіальна форма виконавчої влади може існувати у вигляді двох моделей. Згідно першої моделі рішення приймається главою держави, проте воно набуває чинності лише у випадку затвердження його відповідним підписом прем'єр-міністра або ж міністра, котрий відповідає за сферу, в якій глава держави прийняв рішення. Означене явище має назву контрасигнування, а тому означену модель колегіальної форми реалізації виконавчої влади можна визначити як контрасигнувальну.

Друга модель передбачає колегіальне прийняття рішення спеціально уповноваженим на те органом. Зазвичай такий орган визначається як кабінет міністрів, а тому означену модель можна визначити як кабінетну.

Таким чином, виконавча влада займається поточним державним управлінням в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах. При цьому всередині країни вона розглядається як управлінська, а за її межами – як федеративна. За своєю організацією вона може бути одноосібною, контрасигнувальною та кабінетною [66]. Так, зовнішній прояв діяльності органу виконавчої влади або його посадової особи, що здійснюється в рамках своєї компетенції, має назву форма управління [67]. Дійсно, форма управлінської діяльності – це зовнішнє оформлення такої діяльності (організаційної чи правової). Потрібно зазначити, що на сьогодні в науці державного управління немає єдності підходів стосовно критеріїв класифікації форм діяльності органів державного управління. Організаційна діяльність не потребує повного і строгого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значущих дій, тобто вони не тягнуть за собою правових наслідків.

Наприклад, Міністерством юстиції України підготовлено проекти: Загальної концепції правової реформи в Україні, яка спрямована на розвиток і реформування українського законодавства та системи права; Концепції реформи адміністративного права України; Цивільного процесуального кодексу України. Остаточно так і не прийняті надзвичайно важливі у цьому контексті закони України «Про закони та законодавчу діяльність», «Про нормативно-правові акти». Виникає нагальна потреба прийняття нормативного акта у вигляді закону, котрий би створив ієрархію підпорядкованості нормативно-правових актів.

Отже, у перспективі розвиток законодавства повинен здійснюватися з врахуванням таких чинників:

- 1) задоволення найважливіших суспільних потреб за допомогою законів, які готуються на підставі наукового аналізу та прогнозів;
- 2) законодавче забезпечення державних реформ і програм з

найвагоміших напрямів економічного і соціального розвитку України [68].

Характерною ознакою виконавчої влади, на думку О.Ю. Макаренка, є масштаби її функціонування – вони є найбільш розгалуженими і поширеними у державі (порівняно з іншими гілками влади).

Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управлінський вплив на сотні тисяч об'єктів». С.Г. Братель стверджує, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність і багато іншого. Суто ж виконання законів не домінує серед інших складових призначення виконавчої влади. Це радше засіб, аніж мета, призначення у традиційному розумінні. Водночас усе це певною мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади й метою її діяльності – забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [32].

Саме для цього існують держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме такий пріоритет діяльності виконавчої влади. Адже саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює в життя «людиноцентристську» ідеологію діяльності держави...» [32]. Так, на думку Калакун Н. Г., «Органи виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влади утворюються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства» [38]. За твердженням науковців Жовнірчик Я. Ф., Антонова Л. В., виконавча влада – це один зі «складових елементів державної влади, котрий діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівнів, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на котрий Конституцією України і законами України покладено реалізацію низки базових функцій, серед яких домінує функція виконання законів» [24].

Ще одне визначення виконавчої влади пропонує Должиков Г.Ю., на думку якої виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним

призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики, охорона прав і свобод людини і громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів [22]. Як зазначає Поклонський А. С. та інші науковці, виконавча влада – це сукупність повноважень з управління державними справами, які включають повноваження підзаконного регулювання (адміністративної нормотворчості), зовнішньополітичного представництва, повноваження зі здійснення адміністративного контролю, а також законодавчі (у порядку делегованого або надзвичайного законодавства) [59].

Нам імпонує науковий підхід Карабін Т. О., котрий вважає, що роль виконавчої гілки влади має зосередитись саме на адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення від невласивої їй функції нормотворення. Йдеться про створення нових загальнообов'язкових правил поведінки, які сьогодні виконавча гілка влади активно продукує, подекуди підміняючи або змінюючи сутність чинного законодавства [40].

Таким чином, серед усіх органів державної влади саме виконавчі Органи здійснюють діяльність у дуже широких сферах суспільного життя. «Покликання цієї влади, на думку Чернописького П.Б., полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить суть усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади» [92].

У цьому контексті доволі слушною є наукова позиція Їжі М.М., яка стверджує, що «... за нових умов, що складаються в державі, має бути розроблена принципово нова стратегія і концепція змін органів виконавчої влади» [37].

Слід погодитися з В. О. Костюком, котрий вважає, що правові форми

діяльності будь-яких органів державного управління, в тому числі й центральних органів виконавчої влади, характеризується низкою ознак, які відрізняють їх від інших організаційних форм [26]: Отже, під правовими формами діяльності центральних органів виконавчої влади України слід розуміти сукупність зовнішньо виражених юридично значущих дій, спрямованих на забезпечення законності правових приписів, їх відповідності змісту управлінської політики, а також сприяння досягненню цілей управлінського впливу.

1.3. Місце виконавчої влади у структурі публічного управління

Відповідно до положень Конституції України основним джерелом влади в Україні являється народ, що реалізує свою волю самостійно та через делегованих ним владних представників влади. Диференційовані три гілки влади: законодавча, виконавча і судова по собі є суверенними. Серед спектру наукових робіт прослідковується думка що у ролі провідної гілки влади виступає законодавча [40], проте у теперішньому світі через вимушені різкі управлінські рішення, все більш зосереджується увага на виконавчій владі. Американський президент Томас Вудро Вільсон висловив свою точку зору стосовно верховенства виконавчої гілки у системі державної влади, а саме коли виконавча влада безпосередньо очолюється вагомими і мудрими політиками [41].

Виконавча діяльність характерна своє структурованістю у процесі свого розвитку, вагома кількість політичних дій у державі пов'язуються з нею. При порівнянні співвідношення владних повноважень, межі влади, вони в основному мають різницю в таких моментах як форма та система державного правління, форма державного устрою та особливим змістом принципу розподілу влади у різних країнах та різних часових періодах.

Підтверджена Конституцією України система органів державної влади усіх трьох галузей є сталою, що унеможливорює перегляд її без змін положень

статей основного закону України. Конституція України 1996 р. закріпила нове поняття виконавчої влади, що відрізняється від змісту котрий був наведений в минулому варіанті. Відрізняється вона тим, що гарант держави, Президент України вже не виступає головою виконавчої влади й більше не вважається посадовою особою з найвищим обсягом повноважень. Проте йому ще належать певні визначальні повноваження управлінського характеру, переважна частина яких відноситься до Уряду держави, міністерств тощо. Таким чином Президент наділений повноваженням виконавчої діяльності та до цієї системи не входить. У виконавчої влади є певна ціль яка виокремлює її від інших гілок влади – фактичне управління державою [46].

До головних завдань виконавчої влади належать:

- підтримка безпеки громадян, суспільства, країни;
- формування умов для здійснення громадянами їх прав та свобод, для вільного духовного, соціального, та економічного, життя суспільства;
- формування умов для забезпечення гарного стану громадян, держави, економіки країни в цілому.

Діяльність виконавчої влади покладена на спеціальні Органи різної правової сили, що не притаманно органам законодавчої та судової влади, саме цими органами здійснюється державне управління [42] Державні Органи виконавчої влади мають повне право в рамках встановлених Конституцією України та законами виконувати свої зобов'язання самостійно, Органи інших гілок державної влади ніякої впливу і сили над ними не мають. Відмінність виконавчої гілки влади від інших полягає у предметі та сфері діяльності. Основна її функція полягає у реалізації вихідних законів та правових актів законодавчих органів, звідки і походить її назва як «виконавчої» гілки. Також її характерна особливість - це свої суспільні відносини що стосуються реалізації власних повноважень. Крім того, Конституція України надала державним виконавчим органам ще право видавати від власного імені нормативні акти та брати участь у законотворчому процесі. До вагомих ознак цієї гілки також належить її

організаційна діяльність. Саме вона повністю займається реалізацією результатів законотворчої діяльності, розглядає політичні проблеми з організаційного боку та забезпечує його дотримання серед суспільства. Беззаперечно, ще одна її роль зосереджена у організації комплексної системи суспільних відносин у економічній, соціальнокультурній та в багатьох інших сферах державної діяльності. Тільки за постійного впливу управлінського характеру на суспільні відносини, виконавчі державні Органи можуть не тільки виконувати закони та правові акти, а й займатися прийняттям і наступним виданням власних рішень. До її характерних рис можна віднести її предметний характер, оскільки вона є носієм реальної державної сили. Виконавча влада охоплює багато сфер суспільного життя, вона є універсальною структурованою системою що діє скрізь і безупинно і є пов'язаною з усіма проявами людського життя. Проте в юридичній практиці нашої країни система органів виконавчої гілки влади поки не ставить собі за завдання захист та охорону основних конституційних прав і свобод громадян України. За Конституцією України Органи виконавчої влади класифікуються на вищий (Кабінет Міністрів), центральні (міністерства та спеціалізовані Органи) та місцеві 24 Органи державної влади (обласні, районні та державні адміністрації у містах Києві та Севастополі). Економічний стан регіонів є визначальним фактором у їх взаємозв'язку з центральним апаратом. Важливим питанням до цих пір залишається якість організації державного управління на місцевому рівні, причиною якого є устаріла схема вертикального зв'язку. У розподілі повноважень та статусі органів виконавчої влади основна роль належить ієрархічному поділу. Уся система є власне цілісною і організаційною стосовно інших гілок державної влади. В наш час конституційно визначене становище і діяльність державних виконавчих органів не цілком повторюється з реальним станом. Це впливає з політики сучасного державного управління. Тобто положення Конституції стосовно вертикальної зв'язку між структурними елементами потребує більш чіткого удосконалення з належним контролем. Виконавча влада по своїй природі різниться від сусідніх також і своїми методами та способами

діяльності для досягнення кращого результату. До таких інструментів власного волевиявлення можна віднести: авторитет, примус, традиція, маніпулювання тощо. Можливість впливати та в примусовому порядку встановлювати свої рішення суттєво вирізняє цю гілку державної влади від інших. Підводячи підсумки, можна визначити виконавчу гілку державної влади, як унікальну та незалежну з чітким владним апаратом, що має на меті виконувати положення основних законів та нормативно-правових актів законодавчої ланки державної влади, організувати та контролювати цей процес, як у загальному, так на місцевому рівнях, забезпечувати якісний стан суспільного життя в країні та насамперед основну увагу приділяти саме непорушності основних прав і свобод не тільки громадян, а й людини в цілому. Її межі діяльності мають бути добре визначені основним законодавством та контролюватися на загальному державному рівні.

Відбувається адаптація традиційних механізмів діяльності органів управління і публічної влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема й органів виконавчої влади.

Державне управління завжди було й залишається центральною категорією адміністративного права України, адже адміністративне право регулює правовідносини саме у сфері державного управління. Незважаючи на величезну кількість наукових напрацювань вітчизняних вчених стосовно визначення поняття та сутності державного управління, його особливостей, а також суб'єкта й об'єкта державного управління, на сьогодні наука адміністративного права ще не виробила єдиної позиції стосовно цих понять [66]. На нашу думку, важливо виділити той факт, що на розвиток сучасних теорій державного управління значний вплив мала парадигма технократичного мислення [67].

Державне управління у наш час все більше набуває характеру такої діяльності, яка теоретично має випереджати суспільно-історичну практику, відповідати законам об'єктивного світу, визначати межі та можливості управління у зв'язку з тим, що соціальні програми та ідеали, що створюються людьми, можуть приводити не лише до позитивних, але і до негативних

наслідків, якщо вони суперечать об'єктивним законам природи і суспільства, потребам та інтересам людей [68].

У теорії управління розрізняють два види державного управління у сфері діяльності органів виконавчої влади: «управління в органах виконавчої влади» та «управління органами виконавчої влади». Під першим учені розуміють «різновид державного управління, що має забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів виконавчої влади як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності держави». Другий із зазначених видів управління становить свідому та вольову дію на систему органів виконавчої влади та її структурні підрозділи з метою підвищення ефективності їх функціонування для вирішення завдань державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративній і політичній сферах суспільного життя [69].

Органи виконавчої влади – завжди Органи управління, але не всі Органи державного управління є органами виконавчої влади [70]. Наприклад, створені Кабінетом Міністрів України консультативні, дорадчі та інші допоміжні Органи, виконуючи функції управлінського характеру, самі по собі не відносяться до органів виконавчої влади. Проблеми публічного управління, державного управління є однією з «вічних» проблем соціального розвитку людства. В різні історичні епохи ця проблема, залишаючись політико-правовою, набувала неоднакового політичного звучання в залежності від стану соціально-економічної зрілості суспільства, ступеня його правового розвитку, соціальної позиції сил, що знаходилися при владі. У зв'язку з цим діапазон висловлених протягом значного періоду часу поглядів на правову природу державного управління є доволі широким. Англійський філософ-матеріаліст XVII ст. Томас Гоббс у межах свого філософського вчення, виділяючи так звану громадянську (цивільну) науку, писав: «З усіх наук найбільш шанованою виявляється та, що важлива для государів та інших людей, які управляють родом людським...». На думку Т. Гоббса, «правильне навчання громадян науці про державу необхідне для

збереження миру». При цьому Т. Гоббс наголошував, що «всі обов'язки правителів можна висловити однією фразою: благо народу – вищий закон». Ця фраза була відомою формулою давньоримських юристів і політиків – «*Salus populi – suprema Lex*» [21].

Практику висунення на перше місце в системі сучасної публічного управління виконавчої гілки слід пояснювати насамперед об'єктивними потребами ефективного державного управління. Адже, реально до тепер ще не вдалося подолати принципову ваду вітчизняного державного механізму «панування» публічного управління над людиною – замість «служіння» її інтересам [17]. На термінологічному рівні процес подальшого розвитку компетенції органів виконавчої влади, розширення завдання і сфери управління обумовив виникнення поняття «виконавчо-розпорядча діяльність». З-поміж ключових проблем, які потрібно вирішити у процесі формування теоретико-методологічної бази розвитку державного управління, на наш погляд, особливе місце, у вирішенні цієї проблеми, посідає завдання стосовно розмежування змісту понять «державне управління» та «виконавча влада». Дементьев А. з цього приводу зазначав, що «визначення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією з методологічних передумов правильного розуміння суті як виконавчої влади, так і державного управління» [17].

Слід додати, що виконавча влада і державне управління розглядаються Антонюк О. М. як «статика» і «динаміка» управлінської сфери діяльності держави. Доречно звернути увагу на існування у наукових колах концепції, яка передбачає «зникнення» державного управління в сучасних управлінських системах. Представники цієї наукової думки пропонують замість поняття «державне управління» використовувати поняття «виконавча влада», а відносини у сфері державного управління розглядати як відносини за участю виключно органів виконавчої влади [5]. Існує ще одна точка зору, прихильники якої пропонують виходити з того, що «виконавча влада» є категорією політико-правовою, а «державне управління – організаційно-правовою. Аналізуючи їх співвідношення, Ю. П. Битяк зауважує, що їх

об'єднує лише виконавча спрямованість.. Подібне тлумачення співвідношення цих понять підтримує Коваленко А. А. [42]. Таку саму точку зору вважає найбільш плідною і Є. Б. Кубко, звертаючи увагу на те, що вона дає можливість вести пошук науково обґрунтованого розуміння предмета адміністративного права. У своїх наукових працях Журавель Я.В. наголошує на тому, що поняття «державне управління» за сучасних умов слід вважати категорією значно ширшою за «державну виконавчу владу, оскільки державне управління здійснюється також органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади [26].

Коваленко А. А. дотримується думки, що державне управління є передусім науковою категорією. Визначаючи обґрунтованість та виваженість усіх розглянутих наукових позицій, звертаємо увагу на такі аспекти цієї проблеми. Не заперечуючи того, що поняття «державне управління» дещо ширше за змістом, слід пам'ятати про те, що не всі напрями реалізації виконавчої влади опосередковуються у вигляді власне державного управління і не лише суб'єктами публічного управління. По-друге, не завжди державне управління може розглядатися як виключно організаційно-правова категорія, а виконавча влада – як політико-правова [42].

Так Ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено основні завдання Уряду України стосовно забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України [76]. Це завдання можливо виконати лише за допомогою здійснення виваженої внутрішньої та зовнішньої політики держави. По-третє, сучасні умови розвитку держави обумовлюють потреба розгляду державного управління, в окремих випадках, як форми практичної реалізації виконавчої вдали, що, як зауважує В. Б. Авер'янов, неприйнятно для потреб цілісного доктринального оцінювання співвідношення цих понять, але цілком допустимо в окремих випадках. Аналізуючи місце співвідношення виконавчої влади в механізмі державного управління, можна констатувати постійне розширення її повноважень, що зумовлюється передусім потребами ефективного управління суспільними процесами сучасності.

Однак, підтримуємо позицію К. Бондаренко в тому, що така думка є не зовсім коректною, адже фізичні та юридичні особи, недержавні організації тощо, можуть і не підлягати прямому впливу органів державного управління, але стосовно них можуть використовуватись інші методи державного управління (непрямого або опосередкованого впливу). Уявляється, що об'єктом державного управління виступає не тільки та частина суспільства, яка безпосередньо в цей час управляється суб'єктом управління, але суспільство в цілому, точніше, всі галузі суспільного життя, які потенційно можуть управлятися органами державного управління [9].

Отже, державне управління має владний характер і ключовими елементами для цієї системи є держава і державна влада.

Характеризуючи сучасну парадигму публічного управління та адміністрування, вітчизняні дослідники виділяють наступні аспекти [179]:

- вплив на систему державного адміністрування та місцевого самоврядування механізмів громадського контролю;
- співвіднесення інтересів загальнодержавних та місцевих, громадських та особистісних інтересів, та врахування їх впливу під час вироблення управлінських рішень;
- забезпечення здійснення громадської оцінки процесів розробки і виконання управлінських рішень.

Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління (врядування) і деякі дослідники їх навіть вживають як синоніми. У публічному адмініструванні суб'єктом виступають публічні адміністрації [49].

Водночас, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що особливо важлива роль у системі публічного управління відводиться органам виконавчої влади усіх рівнів.

Гіпотетично у держави немає своїх власних цілей або, принаймні, цілей, що відрізняються від загальносоціальних цілей суспільства. Інша справа, що в залежності від типу держави, політичного режиму, вона ніби інтерпретує суспільні потреби (суспільні цілі) і за допомогою системи

державних органів забезпечує їхню реалізацію. Якщо абстрагуватися від значного числа нюансів, що супроводжують і процес інтерпретації суспільних потреб, і механізм їхньої реалізації, то роль і значення держави традиційно розглядалася в двох аспектах: як механізм організованого насильства і як механізм забезпечення загального блага. Між цими двома «іпостасями» держави існує настільки тонка грань, що інколи важко відокремити демократичну державу від держави тоталітарної, державу правову від держави поліцейської. І все-таки ця грань існує, проявляючись, насамперед, у механізмі виконавчої влади, як визначеній упорядкованій, збалансованій системі засобів, форм і методів досягнення сформульованих цілей.

Видокремити слід внутрішній та зовнішній бік функціонування органів виконавчої влади. Внутрішня сторона розкриває її будову, і їй притаманні такі два головних елементи.

По-перше, в системі виконавчої влади, як і в будь-якій соціальній системі, існує діалектичне поєднання об'єктивних і суб'єктивних факторів. Система, з одного боку, є суб'єктивною, оскільки вона створюється людським інтелектом для досягнення цілей, з іншого боку, вона є об'єктивною, оскільки ґрунтується на духовній і матеріальній культурі, що детермінує і потреби суспільства, і способи їх реалізації.

По-друге, в системі виконавчої влади поєднано статичні та динамічні елементи; вона містить у собі соціальні структури, систему суспільних відносин, функціонування соціальних інститутів, поведінку конкретних людей, залучених до виконання поставлених завдань, при цьому включно з реалізацією повноважень органів публічного управління.

Зовнішня сторона системи виконавчої влади характеризує її взаємозв'язок з цілями, та відображається в формах, методах і засобах їх досягнення.

В умовах демократичних режимів, як відзначав ще в XIX столітті відомий вчений-правознавець І. Е. Андрєєвський, чим «більше розвинене суспільство, тим ширші його можливості стосовно створення умов безпеки і

добробуту, і тим більше зменшується безпосередня участь уряду». Не випадково сьогоднішньою домінуючою ідеєю є ідея розосередження влади між державними та громадськими інститутами. «Сам уряд, без участі громадськості – не в змозі виконати всі взяті на себе... завдання» [4].

Прозорість та відкритість органів публічного управління в реалізації публічної політики, тому, що інформування громадян про діяльність загалом влади, особливості її реалізації виконавчою гілкою та порядок та умови функціонування окремих органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні – є основою легітимізації влади з погляду громадян. А оскільки єдиним джерелом влади, як визначено у конституційних нормах, – є народ, то він загалом (через вибори та референдум) та опосередковано (через інші політичні права) може контролювати та допомагати виконувати завдання та функції, які визначені виконавчій владі.

Влада необхідна для функціонування держави, суспільства, народу. Сутність публічного управління проявляється в її функціях. Аналіз наукової літератури та нормативних актів міжнародного і національного рівнів дає змогу виділити такі основні функції публічного управління.

Отже, державна влада як вид публічної влади складає систему офіційно визнаних (легітимних і легальних) владних практик, процедур та інститутів, що діють на основі соціокультурно обумовлених ідей в певному політично і територіально організованому просторі. Для того, щоб у правовій державі влада насправді відображала волю народу повинна бути дотримана процедура вільного та чесного волевиявлення. Демократичній якості, до того ж з урахуванням цінності прав та свобод особи, відкриває і функціональний бік буття цього принципу. Народовладдя має свої універсальні напрями впливу, в яких відображається їх соціальна цінність, призначення стосовно існування суспільства. Первинні Органи публічного управління створюються народом, вторинні утворюються первинними. Так влада репрезентує волю населення, отримує від нього кредит довіри та схвалення програми розвитку суспільства, що запропоновані політичними силами, які прийшли до влади.

РОЗДІЛ 2.

СУЧАСНІ ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1 Загальна характеристика організаційно-функціональної структури виконавчої влади в Україні

Система органів виконавчої влади в Україні складається з вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України (Уряду), центральних органів виконавчої влади (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів виконавчої влади). Ефективне функціонування системи органів виконавчої влади залежить від стабільності та прогнозованості відносин між органами. У цих відносинах реалізуються повноваження органів виконавчої влади.

Чіткої системи органів виконавчої влади в Конституції України не прописано. Хоча ця особливість притаманна також конституціям інших держав. Очевидно, це пов'язано з необхідністю забезпечити гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації органів виконавчої влади, адже інакше будь-яка така зміна вимагатиме внесення змін до конституції, що далеко не завжди є простим. Так, ст. 113 Конституції України містить положення про те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [46]. Окрім того, конституція України передбачила, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією.

Правову основу діяльності Кабінету Міністрів України сьогодні становлять Конституція України та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України [76]. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-

міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України [46].

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII виконавчу владу Кабінет Міністрів України здійснює безпосередньо та через міністерства, інші центральні Органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [76].

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Центральним (ключовим) елементом конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України є його компетенція. Адже, як справедливо зазначає І. Л. Бачило: «Саме повноваження складають ядро статусу уряду» [8].

В першу чергу, при визначенні компетенції Кабінету Міністрів України, необхідно звернути увагу на статтю 116 Конституції України, де конституційно визначено основне коло повноважень Кабінету Міністрів України, а саме:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність

України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

- вживає заходів стосовно забезпечення прав і свобод людини і громадянина; – забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

- здійснює заходи стосовно забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

- утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні Органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

- призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [46].

Природно, що ст. 116 Конституції України не охоплює і вичерпно не врегульовує всю компетенцію Кабінету Міністрів України, функції і

повноваження якого містяться в інших Ст.х Конституції, законах та підзаконних нормативно-правових актів України. Звичайно ключовим нормативно-правовим актом тут виступає Закон України «Про Кабінет Міністрів України», у розділі IV якого запропоновано повноваження Уряду України відповідно до критерію об'єкту впливу, тобто найважливіших сфер суспільних відносин, а саме:

- 1) у сфері економіки та фінансів:
- 2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки,
- 3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:
- 4) у сфері зовнішньої політики:
- 5) у сфері національної безпеки та обороноздатності:
- 6) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби:

Аналізуючи характер конституційного регулювання системи центральних органів виконавчої влади в Україні, І. Б. Коліушко зазначає: «... певна визначеність існує тільки на рівні вищого і місцевих органів виконавчої влади, адже названі їх конкретні представники. Питання «центральных» органів виконавчої влади залишається відкритим, адже в Конституції прямо зазначений тільки один вид цих органів – міністерства» [44]. Особливу цікавість, в даному контексті, викликає констатована провідними українськими вченими потреба утвердження провідної ролі міністерств серед центральних органів виконавчої влади та легального розмежування «міністерств» і «центральных органів виконавчої влади» як нерівнозначних ланок системи органів виконавчої влади [44]. З урахуванням вищенаведеного, цілком логічним і обґрунтованим вбачається визначення поняття «центральный орган виконавчої влади», подане В. Л. Федоренком, І. І. Чипенко та Т. П. Рубан сформульоване наступним чином: «центральный орган виконавчої влади – це утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший центральний орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України, а керівник призначається на посаду та звільняється з посади в порядку визначеному

Конституцією України. Центральний орган виконавчої влади відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний йому і підконтрольний» [91].

Нормативний зміст указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» свідчить про утвердження в Україні системи центральних органів виконавчої влади, представленої міністерствами, службами, інспекціями, агентствами, та центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом [78]. Основна відмінність між цими органами полягає в тому, що міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження публічної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію публічної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення стосовно розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей. Служби, інспекції та агентства є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Служби, інспекції та агентства вносять пропозиції стосовно формування публічної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечують її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання. Службу, інспекцію та агентство очолює їх голова. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, стосовно нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації,

ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова. В цьому контексті слушною вбачається позиція О. Лавриновича, котрий підкреслює, що «міністерство – це ключовий орган виконавчої влади, що формує державну політику в межах своєї компетенції, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні. Головна функція служб – надання державних послуг громадянам та юридичним особам. Інспекція має здійснювати нагляд та контроль за дотриманням і виконанням законодавства. Агентства будуть наділені управлінськими функціями стосовно державного майна й надаватимуть послуги юридичним особам, які пов'язані з об'єктами державної власності» [48]. Ключовими тенденціями Указу Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» є скорочення кількості міністерств (із 20 до 16); поєднання посад віце-прем'єр-міністрів із посадами міністрів; реорганізація інших центральних органів виконавчої влади; визначення центральних органів виконавчої влади трьох типів (служби, агентства, інспекції); доручення уряду ліквідувати урядові Органи; доручення скоротити чисельність державних службовців не менш ніж на 30 відсотків.

Натомість, Закон України «Про центральні Органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [81] також не містить визначення терміну «центральні Органи виконавчої влади», лишень визначає, що система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Вказаний Закон встановлює статус і атрибути міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, закріплюючи такі положення:

1. Міністерства та інші центральні Органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права.

Міністерства, інші центральні Органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру

юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Міністерства, інші центральні Органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення.

2. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України.

3. На будинках, де розміщуються міністерства, інші центральні Органи виконавчої влади, вивішуються таблички (вивіски) із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованих органів і піднімається Державний Прапор України.

4. Зразки печаток, бланків і табличок (вивісок) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади затверджуються Кабінетом Міністрів України [27].

Характерним є те, що міністерства та інші центральні Органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, котрий забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Міністерство очолює міністр України (далі – міністр), котрий є членом Кабінету Міністрів України.

Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України, визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- інформування та надання роз'яснень стосовно здійснення публічної політики;
- узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій стосовно його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- здійснення інших завдань, визначених законами України [45].

Міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», в тому числі стосовно спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Міністр як керівник міністерства:

- очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання;
- в межах компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
- забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;
- вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра;
- затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства;
- вносить Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них;
- затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
- утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні Органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;
- вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи,

організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

- утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;

- скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства;

- порушує в установленому порядку питання стосовно заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників міністра та державного секретаря міністерства;

- порушує в установленому порядку питання стосовно присвоєння рангу державного службовця державному секретарю міністерства;

- представляє міністерство у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

- визначає обов'язки першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;

- залучає державних службовців та працівників територіальних органів міністерства, а за згодою керівників – державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;

- приймає рішення стосовно розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство;

- утворює комісії, робочі та експертні групи;

- скликає та проводить наради з питань, що належать до його

компетенції;

- підписує накази міністерства;
- дає обов’язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення;
- здійснює інші повноваження відповідно до Конституції України, цього та інших законів [27].

Для належного функціонування міністерства, створюється апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

Апарат міністерства очолює державний секретар міністерства. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів. Структуру апарату міністерства затверджує міністр. Вимоги до формування структури апарату міністерства визначаються Кабінетом Міністрів України.

Державні службовці апарату міністерства призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства в порядку, передбаченому законодавством про державну службу.

Працівники апарату міністерства приймаються на роботу та звільняються з роботи державним секретарем міністерства в порядку, передбаченому законодавством про працю. Звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім працівників патронатної служби міністра.

2.2. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади

Питанню адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади приділялась та приділяється значна увага вітчизняними вченими. Розкриваючи статус фізичної особи, Борисочева Н. М. зазначає, що на всіх

осіб, які постійно чи тимчасово перебувають на території України, поширюється юрисдикція української держави. На думку вченого, кожен орган виконавчої влади – від центрального до місцевого – є суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас вирішує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності. Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних юридично-владних повноважень, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах віддання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного органу окремо [11].

На наш погляд, Бондаренко К. дуже вдало розмежував правовий статус фізичної та юридичної особи, з чим складно не погодитись. Але в контексті розмежування дефініцій «оперативне управління» та «право» слушно зазначив С.В. Петков, котрий наголосив, що дефініція «право» є похідним від «управління» в контексті «правління», «правити», тобто щось коригувати [9].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, Антонюк О. М. здійснив їх класифікацію, визначив їх функції, завдання компетенцію [5]. Барвіцький В. характеризує статус органів виконавчої влади як наділений певним колом повноважень, тобто компетенцією, що закріплена в компетенційних (або статутних) нормативно-правових актах [6]. Продовжуючи свою думку, науковець зазначає, що компетенція органу виконавчої влади доповнюється важливими елементами – завданням, функціями, характером взаємозв'язків з іншими органами (як по вертикалі, так і по горизонталі), місцем в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань [6].

Характер взаємозв'язків простежується також в наукових доробках Т.О. Коломоєць, яка під адміністративно-правовим статусом Кабінету Міністрів України визначає місце вищого органу в системі виконавчої влади в системі органів державного управління [1], по-перше, через визнання його

вищим органом у системі органів виконавчої влади, тобто таким, що спрямовує, координує і контролює діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних Київської та Севастопольської міських, районних у містах державних адміністрацій; по-друге, через встановлення відповідальності перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольності і підзвітності Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. В подальших своїх роботах науковець систему органів державного управління презентує як Органи публічного адміністрування [19].

Проте, на думку Батанова О.В., в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади необхідно виокремити три головні блоки:

- 1) цільовий;
- 2) структурно-організаційний;
- 3) компетенційний (компетенцію) [7].

Науковець зазначає, що першим елементом адміністративно-правового статусу є цілі, завдання та функції, що закріплені юридично. Другий елемент – це організаційно-структурний компонент правового статусу, котрий охоплює нормативне регулювання порядку створення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів їх підзвітності, встановлення та трансформування їх організаційних структур, права та організаційне самовизначення, процедури діяльності та права на офіційні символи [22].

Ураховуючи велику кількість поглядів науковців стосовно адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, необхідно зазначити, що виконавчій владі в Україні притаманні також спільні ознаки, такі як: адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність, діяльність виконавчої влади пов'язана з виконанням повноважень юридично-владного характеру, це влада, яка має систему органів публічного адміністрування. Ці ознаки зумовлені спільним функціональним видом діяльності стосовно здійсненням публічного адміністрування.

Таким чином, до найбільш суттєвих ознак необхідно віднести: кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи

суб'єктів публічного адміністрування; вони мають свій відповідний правовий статус, котрий визначається законами або підзаконними нормативними актами; всі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права; для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з прийняття публічних владних рішень; вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону [15].

Дослідити адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, без вивчення діючої нормативно-правової основи їх діяльності – неможливо, саме тому пропонуємо проаналізувати норми чинного законодавства України з позиції визначення правового статусу кожного з органів виконавчої влади.

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства цифрової трансформації» від 18 вересня 2019 року № 856 затверджено «Положення про Міністерство цифрової трансформації України» [41], в якому передбачено, що Міністерство цифрової трансформації України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до покладених на Міністерство цифрової трансформації України завдань, воно має право: здійснювати нагляд і контроль за формуванням та виконанням Національної програми інформатизації; видавати накази, організовувати та контролювати їх виконання. скасовувати акти територіальних органів повністю чи в окремій частині, порушувати перед Кабінетом Міністрів України питання стосовно притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром, та їх заступників; ініціювати питання стосовно притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апарату центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром, їх територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління такого органу; притягувати до дисциплінарної

відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства цифрової трансформації України тощо [41].

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 20 серпня 2014 року № 459 затверджене «Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України» [42], в якому визначено, що Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

До складу зазначеного вище Міністерства входять 5 підпорядкованих органів: відповідно до вимог Розділу 3 Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення Кодексу України про адміністративні правопорушення [43], Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства про захист прав громадян-споживачів – стосовно правопорушень під час реалізації продукції промисловими підприємствами громадянам-споживачам (крім правопорушень стосовно лікарських засобів та порушень санітарних норм), ст. 168-1 (крім правопорушень стосовно лікарських засобів та порушень санітарних норм), ст. 168-2, ст. 170 КУпАП – стосовно правопорушень під час транспортування, зберігання і використання продукції, призначеної для реалізації громадянам-споживачам (крім правопорушень стосовно лікарських засобів та порушень санітарних норм), ст. 188-2) [43].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14 січня 2015 року №15 [63] визначено правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як центрального органу виконавчої влади,

діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і котрий реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [63].

Відповідно до покладених на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру завдань, вказана служба організовує та здійснює державний нагляд (контроль): за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, має право складати протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення, накладати адміністративні стягнення [75].

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України» від 31 березня 2015 року № 159 зазначено, що Державна служба експортного контролю України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і котрий реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю [65].

У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України» від 8 жовтня 2014 року № 517 визначено, що Державне агентство резерву України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства і котрий реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву [49]. Відповідно до зазначеного вище Положення, Державне агентство резерву України організовує виконання затверджених Кабінетом Міністрів України завдань стосовно формування,

зберігання, обслуговування, розміщення, відпуску, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву, дотримання нормативних умов їх кількісного та якісного стану та несе відповідальність за їх виконання. Ст. 14 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 року № 51/97-ВР [62] встановлено відповідальність за операції з матеріальними цінностями державного резерву.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне космічне агентство України» від 14 травня 2015 року № 281 визначено, що Державне космічне агентство України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та котрий реалізує державну політику у сфері космічної діяльності [49]. Правові засади здійснення космічної діяльності в Україні передбачені Законом України «Про космічну діяльність» від 15 листопада 1996 року № 502/96-ВР [77], в якому у ст. 29 встановлено відповідальність за порушення законодавства про космічну діяльність в Україні. Так, за порушення законодавства в сфері космічної діяльності в Україні настає дисциплінарна, цивільно-правова або кримінальна відповідальність.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 року № 878, Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС є головним органом в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування публічної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від

надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших, визначених законодавством категорій мігрантів. Міністерство внутрішніх справ України спрямовує та координує діяльність 4 підпорядкованих органів.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року № 877 затверджено адміністративно-правовий статус даного органу. Так, Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і котрий реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень [67].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України» від 16 жовтня 2014 року № 533 визначено адміністративно-правовий статус Адміністрації Державної прикордонної служби України [49]. Отже, Адміністрація Державної прикордонної служби України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і котрий реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [49].

З метою визначення адміністративно-правового статусу Державної міграційної служби України, постановою Кабінету Міністрів України «Про

затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20 серпня 2014 року № 360 регламентовано, що Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і котрий реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших, визначених законодавством категорій мігрантів [64]. Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право керівник, заступники керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, інші уповноважені керівником посадові особи цього органу [25].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 року № 1052 визначено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і котрий реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [66].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України» від 21 січня 2015 року № 32 (у редакції ПКМУ від 18 вересня 2019

року № 847) Міністерство енергетики та захисту довкілля України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [68]. Мінекоенерго є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, котрий забезпечує формування та реалізацію публічної політики: у сфері охорони навколишнього природного середовища. До складу Міністерства енергетики та захисту довкілля України входять 8 підпорядкованих органів, які забезпечують державний нагляд (контроль) за дотриманням природоохоронного законодавства, нормативно-правове регулювання з питань: організації та проведення перевірок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення; розрахунків розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства тощо [53], та мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення відповідно до своїх напрямів діяльності.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» від 30 березня 2016 року № 281 визначений адміністративно-правовий статус Міністерства закордонних справ України [54]. Відповідно до Положення Міністерство закордонних справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та одночасно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх відносин [69].

Адміністративно-правовий статус Міністерства інфраструктури України закріплено в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» від 30 червня 2015 року № 460, в якій передбачено, що Міністерство інфраструктури України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [55].

Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику

у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію публічної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті [55].

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту» від 16 жовтня 2019 року № 885 встановлено, що Міністерство культури, молоді та спорту України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [20]. Зазначене вище Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, державної мовної політики, охорони культурної спадщини, фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання, популяризації України в світі, музейної справи, державного іномовлення, інформаційного суверенітету України та інформаційної безпеки, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, а також забезпечує формування та реалізацію публічної політики у сферах кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні [48].

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [70]. Міноборони є головним органом у системі центральних органів

виконавчої влади, котрий забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. Крім того, Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України та Держспецтрансслужби. У межах своїх повноважень Міністерство здійснює заходи стосовно запобігання і протидії корупції та недопущення вчинення правопорушень, контроль за їх реалізацією в апараті Міноборони, на підприємствах, в установах і організаціях, які належать до сфери його управління, та Збройних Силах України; організовує контроль за станом правопорядку, укомплектованості Збройних Сил України та Держспецтрансслужби особовим складом, їх оснащеності сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, запасами матеріальних засобів та станом готовності до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період тощо [70].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16 жовтня 2014 року № 630 визначено адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України. Відповідно до Положення, Міністерство освіти і науки України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію публічної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [71].

Міністерство освіти і науки України здійснює державний нагляд

(контроль) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності через свої підпорядковані підрозділи: Національну комісію зі стандартів державної мови та Державну службу якості освіти України [71].

У Положенні про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 року № 90), зазначено, що Міністерство охорони здоров'я України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням [72].

Адміністративно-правовий статус Міністерства розвитку громад та територій України визначено в Положенні «Про Міністерство розвитку громад та територій України», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 року № 850), де зазначено, що Міністерство розвитку громад та територій України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України [60].

На підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України» від 17 червня 2015 року № 423 визначено адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України [73]. Відповідно до цієї постанови Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і котрий забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та

пенсійного страхування, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, а також забезпечує формування та реалізацію публічної політики стосовно пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню та ін.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20 серпня 2014 року № 375 Міністерство фінансів України є центральним органом виконавчої влади [74], діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію публічної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечує формування публічної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, публічної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, публічної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, публічної політики у сфері видобутку, виробництва,

використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [74].

З метою формування та реалізації публічної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства до складу Міністерства фінансів України увійшли шість підпорядкованих органів: Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Офіс фінансового контролю, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України.

Зокрема, у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 року № 228 закріплено адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України [75]. Так, відповідно до постанови Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань [43].

Здійснений аналіз діючих центральних органів виконавчої влади в Україні надав можливість з'ясувати, що з наукової точки адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади становить складну динамічну систему, до якої входить велика кількість суб'єктів та об'єктів управління різного рівня, що взаємодіють між собою [90].

Таким чином, до особливостей адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади доцільно віднести:

- 1) повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування

мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон;

2) кожне повноваження потрібно чітко викласти;

3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування;

4) владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам Конституції України та принципу верховенства права [1].

Особливість адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні, на наш погляд, полягає і в тому, що кожна окрема ланка виконавчої влади здійснює адміністративно-владний вплив на певну сферу суспільних відносин, відносно якої здійснює свої управлінські дії. Цей вплив також здійснюється через засоби адміністративного примусу, що знаходиться в межах адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади.

2.3. Органи виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина

Одна із найгостріших проблем, які існують на сьогодні в Україні, – забезпечення та захист прав людини. З метою забезпечення кожному можливості повною мірою реалізувати свої права передусім потрібно створити найсприятливіші умови, за яких така реалізація буде можливою. Ст.ми 3 та 22 Конституції України передбачено: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, є головним її обов'язком», «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» [46].

Проте, як слушно зазначає Л.В. Тацій, головне питання стосовно засобів досягнення цієї мети наразі не вирішене, адже визнання державою свого обов'язку не знімає питання про вдосконалення процедур і механізмів, покликаних захищати права та свободи громадян, про створення розвиненої

системи гарантій, за допомогою яких реалізується це завдання. Жоден орган публічного управління не може забезпечити належні умови і засоби реалізації прав і свобод людини без дієвого законодавства у правозахисній сфері та належної взаємодії з іншими органами публічного управління, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства [89].

Про це свідчить і позитивний досвід країн-членів Європейського Союзу, адже розвиток правової держави безпосередньо залежить від рівня розвитку громадянського суспільства, а інтереси особи зі сфери державного функціонування все більше зміщуються у сферу активізації громадянського суспільства [41].

Організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина є стабілізатором правоохоронних і правозахисних відносин держави та суспільства, які розвиваються. Має місце прямий зв'язок розвитку держави, суспільства та організаційно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина, котрий виражається в тому, що в державі з нестабільною політичною і економічною обстановкою не може бути досконалого організаційно-правового механізму. «Проголошення принципу справедливості без урахування можливості держави ризикує стати потужним ідеологічним і емоційним обґрунтуванням практики використання неправових механізмів. Повернути ситуацію назад (у правові рамки) буде вкрай важко, якщо взагалі можливо. У зв'язку з цим повністю підлягає реформуванню організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина, пронизаний, як суспільство, корупцією, бюрократизмом та іншими соціальними негараздами» [23].

Права і свободи людини, закріплені Конституцією України, відтворюють систему прав людини, встановлених Загальною декларацією прав людини 1948 року, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права 1966 року та іншими міжнародними

договорами. Ефективність реалізації прав і свобод людини нині визначається дієвістю їх гарантування в суспільстві (наявність системи відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили втілення волі держави). В Україні ці гарантії представлені законодавчими (Конституція та закони України, міжнародні договори, стосовно яких Україна взяла на себе зобов'язання у сфері захисту прав людини, укази Президента України) і інституційними механізмами (нормативно-правові акти) реалізації конституційних прав і свобод людини. Термін «механізм» у словнику визначається як внутрішня будова, система чого-небудь, або сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [76].

Під механізмом забезпечення прав і свобод О.В. Негодченко розумів систему способів і факторів, що забезпечують необхідні умови реалізації та захисту всіх основних прав і свобод людини, а під механізмом організаційно-правового забезпечення прав і свобод людини визначав систему взаємопов'язаних елементів: правових засобів, організаційних форм та методів діяльності відповідних державних органів, спрямованих на створення необхідних умов для реалізації прав і свобод людини, їх безпосередню охорону та захист [54].

Система органів, які захищають і гарантують права людини: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів; центральні та місцеві Органи державної виконавчої влади; Органи місцевого самоврядування; Органи міліції; служба безпеки; прокуратура; суд». Згідно з нормами чинного законодавства людина може скористатися своїми правами лише за наявності певних юридичних гарантій. Вони відіграють основну роль у механізмах захисту прав, оскільки їхня основна мета – реальне забезпечення максимального здійснення громадянами своїх прав. Отже, юридичні гарантії є одним із елементів механізму захисту прав громадян.

Відповідно до ст. 102 Конституції України гарантом дотримання прав і свобод людини і громадянина є Президент України, котрий, діючи на підставі, у межах повноважень і способами, передбаченими Конституцією і законами України, має забезпечити такий конституційний правопорядок,

такий рівень ефективності державного механізму, за якого закріплене в Основному Законі України право людини на повагу до її гідності могло б безперешкодно реалізовуватися [46]. Для виконання своїх завдань Президент наділений Конституцією України низкою повноважень стосовно впливу на діяльність органів, що входять до всіх гілок влади, таким чином Президент має законодавчо встановлену можливість здійснювати нагляд за дотриманням права людини на повагу до її гідності у діяльності усіх органів влади [52]. Окрім того, Президент України має низку правових можливостей впливати на рівень забезпечення та реалізації прав і свобод людини і громадянина загалом та права людини на повагу до її гідності зокрема: через звернення до Верховної Ради України він може викласти власне бачення проблеми неналежного рівня гарантування чи дотримання права людини на повагу до її гідності й орієнтувати парламент на реалізацію першочергових законопроектів у цій сфері; реалізуючи право законодавчої ініціативи, глава держави може ініціювати прийняття саме тих законів, дія яких буде спрямована на покращення рівня реалізації права людини на повагу до її гідності, створення нових, дієвих механізмів, спрямованих на забезпечення належного рівня захисту зазначеного права; контролюючи уряд, Президент впливає на формування проекту Державного бюджету України, витрачання державних коштів, фінансування відповідних програм, спрямованих на підвищення соціальної підтримки населення, реалізацію соціально-економічних прав громадян, які безпосередньо пов'язані з рівнем реалізації права людини на повагу до її гідності [58].

Також обов'язок забезпечення прав і свобод людини і громадянина покладений і на Кабінет Міністрів України, котрий як вищий орган виконавчої влади покликаний здійснювати захист прав людини як безпосередньо, так і через центральні та місцеві Органи виконавчої влади, спрямовувати і контролювати їх в цьому напрямі. Ст. 116 Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України вживає заходів стосовно забезпечення прав і свобод людини і громадянина, спрямовує та координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює контроль за

їх діяльністю. Від ефективності діяльності Кабінету Міністрів України залежить стан забезпеченості конституційних прав і свобод громадян, а ефективність цієї діяльності залежить від існування реально діючого механізму їх реалізації. Такий механізм повинен налічувати два елементи – правовий та організаційний. Нормотворення Кабінету Міністрів акумулює діяльність усіх ланок виконавчої влади. Однією з найважливіших причин того, що в Україні гальмується процес прийняття законів, є відсутність єдиної системи розроблення актів законодавства та проведення аналізу ефективності їх застосування [29]. Отже, Кабінету Міністрів України належить чільне місце та головна роль у системі органів державного управління стосовно забезпечення конституційних прав і свобод.

Особливе місце в системі суб'єктів забезпечення прав і свобод людини і громадянина посідають Органи місцевого самоврядування, які покликані забезпечити реалізацію прав людини і громадянина, в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення [2].

Отже, механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – це система послідовних дій, спрямованих на захист прав людини та громадянина, якій притаманні такі елементи, як юридично важлива діяльність суб'єктів, а також стадії реалізації суб'єктивного права [20]. Механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина передбачає:

- а) гарантії їх здійснення;
- б) юридичні елементи механізму реалізації (норми, факти, відносини, документи, форми і методи організації здійснення прав, свобод та обов'язків);
- в) процес практичного втілення можливості та необхідності у дійсність;
- г) умови і фактори такого процесу.

Серед актуальних проблемних питань у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина варто виокремити:

- 1) корупційна складова. Зазначимо, що дієвими механізмами протидії

корупції є: підвищення прозорості адміністративних процедур; передбачення на законодавчому рівні стимулювання громадян і посадових осіб за надання інформації про корупційні злочини, а також механізм їх правового захисту; проведення відповідної просвітницької роботи у засобах масової інформації, спрямованої на формування в суспільній свідомості громадян позитивного образу заявника про корупцію [32];

2) нерозуміння громадянами важливості захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Захист прав, свобод і інтересів громадян можливий не тільки за допомогою застосування норм права уповноваженими на те органами, а й допустимий у формі безпосередньої захисту індивідом своїх прав і свобод. Необхідно враховувати і той факт, що нині в Україні, набуває поширення теорія визнання людської гідності, яка є інтегративною властивістю природи людини та є одним із інституційних джерел її основних прав. У зв'язку з цим, у загальній теорії права сформульовано антропогенну інтерпретацію людської гідності, поняття якої визначається як самоцінність людини як унікальної родової біосоціальної істоти. Зазначені доктринальні позиції у перспективі вимагатимуть відповідної нормативно-правової і навіть конституційної регламентації [61];

3) декларативний характер Конституції України. Права і свободи людини і громадянина, гарантії їх захисту проголошені та визнані найвищою цінністю, але організаційно-правовий механізм їх забезпечення ні в Конституції України, ні в прийнятих на її основі інших нормативно-правових актах істотно не визначений. Так, відповідно до ст. 68 Конституції України: «Кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей» [46].

4) діяльність багатьох державних органів, які безпосередньо здійснюють заходи стосовно забезпечення законності, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина, в окремих випадках залишається закритою та безконтрольною, а іноді створюється видимість прозорості їх діяльності;

5) низький рівень правосвідомості та правової культури громадян України.

Також варто зазначити, що останнім часом суспільством висунуто вимоги до транспарентності органів публічної адміністрації, покращення оперативності та ефективності їх роботи, і, як наслідок, має сприяти модернізації їх механізму забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина стосовно інформаційного забезпечення (стратегічний напрям підвищення ефективності публічного адміністрування на всіх рівнях: галузевому, регіональному, державному, міжнародному). На жаль, інформаційні відомості, за результатами соціологічних опитувань в Україні, свідчать про те, що сучасний рівень інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації не відповідає сучасним потребам українського суспільства (63,4% респондентів); механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації потребує удосконалення (47,6% респондентів) [28].

Наразі набуває поширення серед громадян України використання мобільного додатку «Дія», котрий після його встановлення на смартфоні та авторизації надає можливість громадянам користуватися власними документами. Наразі «Дія» пропонує вільно користуватися у цьому додатку такими електронними документами: ID-карткою, біометричним закордонним паспортом, студентським квитком, посвідченням водія, свідоцтвом про реєстрацію транспортного засобу, свідоцтвом про народження та страховим полісом. Також мобільний додаток «Дія» використовується державою як одне з ключових джерел комунікації з користувачами шляхом надсилання повідомлень про різні новини, заходи запобігання поширення коронавірусу, порядку проведення голосування (он-лайн зміна виборчої адреси ЦВК) та відкриття свого бізнесу, його рекламування в різних месенджерах, впровадження функціонування електронних сервісів (наприклад, Є-Малятко). У «Дії» систематично здійснюється проведення різних освітніх он-лайн курсів (електронні петиції, електронний підпис, громадський бюджет, е-консультації, інструменти е-демократії, запити на отримання публічної

інформації, публічні консультації, маркетинг в умовах карантину, старт бізнесу в діджиталі, державна фінансова підтримка підприємців та інші). Окрім цього, на порталі «Дія» громадяни України мають можливість протягом 10 хв. відкрити чи закрити свій бізнес. Зокрема, станом на 08.07.2020 вказаним сервісом скористалося понад 60 тис. громадян, із яких 25 тисяч відкрили ФОП (фізична особа – підприємець), 20,6 тисяч закрили та 21 тисяча внесли відповідні трансформування до реєстру. З використанням «Дії» підприємці мають можливість дізнатися, як успішно розвивати власний бізнес, знайти нових партнерів, кейси бізнесменів та отримати відповідні консультації.

Отже, попри певні досягнення у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина органами виконавчої влади, на жаль, мають місце проблемні питання, для вирішення яких необхідно: розробити вітчизняними виробниками на основі фундаментальних і прикладних досліджень новітніх конкурентоспроможних ІКТ, засобів інформатизації та програмного забезпечення, зокрема з відкритими кодами; прискорити роботу стосовно розроблення, створення та застосування супер комп'ютерних систем, зокрема комп'ютерної інфраструктури на основі GRID та інших перспективних технологій [79]; розробити та прийняти Концепцію інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні та проєкт Закону України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні», які передбачатимуть упорядкування правових норм та систематизацію адміністративно-правових засад створення єдиної глобальної інтегрованої системи, що об'єднає загальнодержавні, регіональні, відомчі та локальні електронні ресурси органів публічної адміністрації. Особливу увагу необхідно приділити питанню забезпечення законодавчих гарантій надання таких послуг. Для спрощення отримання громадянами електронних адміністративних послуг необхідно систематизувати в один новостворений державний веб-портал «Електронні державні послуги України» інші наразі функціонуючі веб-портали: портал державних послуг iGov (igov.gov.ua),

Урядовий портал «Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України» (kmu.gov.ua), Єдиний державний портал адміністративних послуг (mu.gov.ua). Також на державному веб-порталі «Електронні державні послуги України» передбачити наявність «особистого кабінету», до якого забезпечити вхід лише після автентифікації з використанням «кваліфікованого електронного цифрового підпису (ЕЦП), BankID, MobileID». Крім того, необхідно переглянути сучасну систему ЦНАП у бік розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян, підключити смс-сервіси та мобільні додатки для оптимізації діючого механізму надання адміністративних послуг; створити для органів публічного управління типовий шаблон Веб-сторінки з можливістю інтерактивного спілкування; актуалізувати питання проведення маркетингових досліджень серед споживачів адміністративних послуг. З метою більш тісної співпраці органів виконавчої влади України з суспільством стосовно подальшого розвитку системи електронних послуг доцільно в засобах масової інформації, Інтернет-ресурсах, друкованих виданнях доводити таку інформацію, а саме, які послуги надаються он-лайн, на якому веб-порталі (посилання на нього), що необхідно для їх отримання (кваліфікований електронний підпис та як його отримати тощо), термін та вартість надання послуг.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Європейський досвід діяльності органів виконавчої влади та перспективи його використання в Україні

Інтеграція української держави до європейської спільноти, а також запровадження реформ із децентралізації публічної влади в Україні зумовлює розгляд різних політико-правових конструкцій децентралізації публічної влади, що існували у європейському суспільстві на різних етапах історичного розвитку, а також здійснення науково теоретичного осмислення позитивного та негативного досвіду становлення децентралізації публічної влади у провідних європейських демократичних країнах [82].

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується інтенсивним пошуком найбільш оптимальної моделі державного устрою країни, адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами населення регіонів і територіальних громад [40].

Дієвим способом оптимізації державного управління є децентралізація, передача певної частини повноважень органам, не підпорядкованим центральній владі, які обираються чи створюються громадою. На думку С.Р. Гриневецького: «Децентралізація влади в Україні залишається одним з гострих питань протягом останнього десятиліття. Надмірна централізація влади і пов'язане із нею явище політичної корупції стали однією з причин глибокої політичної кризи в державі» [15].

Стрімкі темпи розвитку суспільства вимагають кардинальних змін у розумінні ролі та значення органів виконавчої влади як демократичної інституції. «Сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти

значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг» [88].

Зважаючи на те, що принцип децентралізації успішно був реалізований в практиці держав Європейського Союзу для України, у якій на сьогодні процес реформування державних інститутів остаточно не завершено, надзвичайно важливим є вивчення позитивного досвіду впровадження децентралізації та створення в Україні ефективної моделі територіальної організації влади на усіх рівнях.

На сьогодні переважна більшість західноєвропейських держав відмовляються від унітарної державної моделі шляхом запровадження децентралізації. З урахуванням того, що «в унітарній державі лише центральна влада наділена правом прийняття політичних рішень, остання є вкрай неефективною, адже за таких умов не враховуються регіональні інтереси та потреби, і, як наслідок, це може сприяти економічному занепаду і зростанню невдоволення». На думку К.В. Мануїлової, у різних держав процес децентралізації відбувається по-різному. Наприклад, європейські країни напередодні запровадження реформи з децентралізації мали неоднакові стартові можливості, національні традиції, темпи та наслідки процесів створення децентралізованих публічних органів влади. У Німеччині та Італії склались традиції децентралізованої влади середньовіччя, Швейцарія вважається найстарішою конфедерацією в світі з широкими правами органів місцевого самоврядування [50].

Досвід країн Європейського Союзу, які останнім часом пройшли шлях від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади, свідчить про те, що провідною ідеєю реформування у них стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний й, у тому числі, на регіональний рівень, що досягалося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між органами місцевого самоврядування та місцевими державними органами виконавчої влади,

створення дієвої системи адміністративних, фінансованих і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними до потреб місцевих громад [55].

Децентралізація як концепція з урахуванням особливостей історії країн, їх законодавства, географічних, історичних, національних та релігійних особливостей, рівня розвитку, культури та підходів до державного управління, набуває різних форм. З позиції орієнтації та схильності до внутрішнього відокремлення й створення автономій на регіональному рівні держави Європейського Союзу умовно поділяють на три групи:

- 1) федерації (Австрія, Бельгія, Німеччина);
- 2) держави на шляху перетворення до федерації (Іспанія, Італія), або регіональні держави – в цих країнах значний обсяг законодавчої влади передано на регіональний рівень;
- 3) унітарні держави (Португалія, Франція), які перебувають на стадії проведення політики децентралізації [55].

Проте, незважаючи на національні особливості, у науці права виділяють спільні ознаки, характерні для децентралізаційних процесів європейських країн: «висока якість державного управління та законодавства; підзвітність державних органів влади та врахування думки населення; політична стабільність; відсутність насильства; високий рівень ефективності роботи уряду; стримування корупції» [97].

У більшості країн ЄС секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я та ін.), що відіграють важливу роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях [18].

Найбільш важливими інституційними механізмами, які в основному забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, вважає В.Ф. Рибка, є такі механізми:

- а) Органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління до процесу прийняття

рішень на загальнонаціональному рівні (Комітет у справах регіонів ЄС або подібні інституції);

б) консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства (виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами). За таким принципом побудовано Комітет із соціально-економічної політики, котрий діє як на рівні ЄС, так і в деяких країнах – членах ЄС;

в) інститути, що забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розроблення політики в країнах ЄС» [85] (рис.3.1):



Рис. 1. Інституційні механізми, які забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС

Джерело: узагальнено за даними [25]

Вартий уваги і досвід європейських країн стосовно розподілу повноважень між різними органами публічної влади, котрий свідчить, що в країнах ЄС існують певні розбіжності у розподілі повноважень між центральною і місцевою владою, які були сформовані під впливом економічних, політичних соціальних, правових традицій країни.

Так, наприклад, законодавчі повноваження в Іспанії набагато більші,

аніж у Німеччині та Італії (до компетенції центральної влади віднесено: соціальне забезпечення, пенсійне забезпечення та допомогу у зв'язку з безробіттям. До органів місцевого самоврядування – вирішення питань стосовно працевлаштування або надання соціальної допомоги іммігрантам [34].

У звіті Ради Європи «Про розподіл повноважень стосовно соціальних послуг між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування у країнах Європи» наголошується, що саме завдяки цьому «автономні громади» мають можливість узяти на себе відповідні повноваження, оскільки джерелом регіональної законодавчої компетенції є саме закон (Конституція) регіону, котрий схвалений національним парламентом, але жодним чином не зафіксований у конституційних положеннях». Стосовно повноважень центральних органів влади, то уряди країн ЄС, як правило, зосереджені на реалізації загальнонаціональних завдань. «Влада в розвинених країнах залишила за собою такі функції, як національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення» [34].

Окрім цього, до компетенції органів центральної влади належать також функції нагляду та контролю за діяльністю органів публічної влади нижчого рівня. Також для більшості країн ЄС з континентальною моделлю характерним є те, що пряме державне управління на місцях може функціонувати як на регіональному рівні, так і в усіх територіально-адміністративних одиницях.

Розглянемо позитивний досвід розподілу повноважень і фінансів, запровадження децентралізації та фінансової децентралізації однієї із найбільш децентралізованих країн світу, згідно із даними рейтингу 182 держав світу, складеного Світовим банком Розвитку та Реконструкції) [34], Данії (протягом п'ятнадцяти років індекс якої у середньому складав 99,04 %).

Засади фіскальної децентралізації у датському законодавстві закладено ще у XIX столітті. Особливістю Данії є високий рівень децентралізації влади

та захист муніципалітетів (§ 82 Конституції Данії 1953 року – «за муніципалітетами закріплене право самостійно здійснювати під контролем держави ведення місцевих справ») [96]. У країні суттєві трансформування торкнулися адміністративно-територіального поділу країни та децентралізації публічного управління. Було розпущено датські графства, зменшено кількість муніципалітетів. Крім того, внаслідок реформи суттєво трансформуваниявся розподіл повноважень між центральною та місцевою владою, усі суперечливі питання вирішуються шляхом застосування народовладдя.

Наразі у Данії функціонує три рівні публічної влади: центральний, регіональний і муніципальний, за кожним із яких чітко визначено повноваження. Згідно із відомостями Звіту Європейського Союзу «Про розподіл повноважень між Європейським Союзом, державами-членами, кандидатами та деякими потенційними країнами-кандидатами, а також місцевими та регіональними владами. Фіскальна децентралізація або федералізм Європейського Союзу», у «Данії муніципалітети мають право встановлювати муніципальний прибутковий податок, котрий становить приблизно 85% від їх податкових надходжень. Що ж до податку на вартість землі, то муніципалітети можуть вибрати податкову ставку від 1,6% до 3,4%. Крім того, муніципалітетам надаються трансферти від датського уряду (гранти та компенсації для певних витрат)» [94]. На регіональному рівні фіскальна децентралізація перебуває на значно нижчому, ніж у муніципалітетів, рівні. Діяльність регіонів і всі регіональні заходи повністю фінансуються центральним урядом через так звані блокові субсидії (форма прямого державного фінансування освітньої діяльності, яка передбачає виділення бюджетних коштів із зазначенням меж або «блоку», їх використання.

Вони призначаються для відшкодування певних видів витрат: зокрема, субсидії на дослідницьку діяльність університетів, на придбання навчального обладнання та його експлуатацію тощо») [95]. Національний уряд збирає місцеві податки й виділяє кошти на субнаціональні витрати щомісяця. У

цілому дослідники стверджують, що «67% датських державних витрат припадає на субнаціональний рівень». Регіональні та муніципальні Органи влади Данії встановлюють свої власні ставки оподаткування та визначають суб'єктів, що підлягають податковому заморожуванню. Незважаючи на те, що місцеві Органи влади мають широкі повноваження, їх діяльність постійно перебуває під контролем відповідних органів центральної влади [22]. Отже, крім успішної фіскальної децентралізації, Данія має позитивний досвід як стосовно розподілу повноважень між органами влади, так і стосовно адміністративно-територіального поділу країни.

Після впровадження реформ з децентралізації влади, у європейських країнах під впливом історичних, національних, політичних і культурних традицій почали виникати притаманні лише певній державі форми децентралізації (формою децентралізації у німецькій традиції – Німеччина, Австрія, Голландія, Іспанія (після 1978 року), Бельгія (після 1988 року), є кооперативний федералізм; у французькій традиції – Франція, Італія, Іспанія (до 1978 року), Португалія, Греція, Бельгія (до 1988 року) – регіоналізація унітарної держави; у скандинавській традиції – Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія – сильна місцева автономія [55]. Проте, на думку як вітчизняних, спільним для всіх країн є те, що децентралізація позитивно вплинула на їх соціально-економічний розвиток. «Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ у країнах зарубіжжя є, на думку М. Іжа, підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку» [37].

Варто зазначити, що в країнах ЄС на розвиток місцевого самоврядування мали вплив різні правові системи, що і детермінувало виникнення та формування континентальної (французької, романо-германської або європейської), англосаксонської, іберійської та так званої радянської моделей; процеси демократизації й урбанізації; трансформування в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили,

впровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування та членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації й деконцентрації публічної влади тощо [49] (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Моделі та ознаки організації місцевого самоврядування

Джерело: узагальнено за даними [25]

Для англосаксонської моделі, яка набула поширення у США, Канаді, Австралії та інших країнах, є характерними: високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладено функцію контролю за органами місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій (органів публічного управління місцевого рівня) [33].

«Діяти самостійно в межах наданих повноважень» [12] – основний принцип діяльності для такої моделі. Державне регулювання здійснюється у непрямій формі, за рахунок прийняття певних законів, які Органи місцевого самоврядування можуть вводити на своїй території зі змінами. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у формі судового контролю.

Варто зазначити, що у місцевому управлінні з англосаксонської моделі використовується і комбінований спосіб формування виконавчих органів. Наприклад, у невеликих містах США працює система «рада – керівник»: мер, котрий обирається радою, майже не має влади і виконує лише представницькі функції. Виконавську ж владу здійснює «керівник-менеджер», що наймається на певний термін муніципальною радою і здійснює управління роботою виконавчого апарату. На думку А. Дементьєва, «Система «рада – керівник» працює за тими самими принципами, за яким ефективно функціонує приватна корпорація, відокремивши при цьому політику від адміністрації. Про що свідчить і актуальна на Заході ідея Й. Струве, коли місцева адміністрація постає як підприємство з надання послуг, його працівники до громадян ставляться як до своїх клієнтів, які по праву претендують на те, щоб за власні кошти вони отримали ефективну допомогу» [17]. Основна перевага такої методики системи – виконавчі функції здійснює безпосередньо професіонал. Проте така система неефективна для великих міст. Між тим інститут «керівник – менеджер» застосовується і в Німеччині, Норвегії та Швеції.

У межах англосаксонської моделі все частіше застосовуються і посилюються різні форми координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Це – періодичні інспекційні перевірки стану місцевих справ представниками центральних органів виконавчої влади, здійснення фінансового контролю за використанням органами місцевого самоврядування трансфертів загальнодержавних коштів, посилення законодавчого регулювання організаційно-правових аспектів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Таким чином,

англосаксонська модель місцевого самоврядування еволюціонує у напрямі моделі простої децентралізації з посиленням державного контролю за тими сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування. Для англосаксонської моделі характерна максимальна децентралізація влади, відповідальність та самостійність автономних органів за виконувани під правовим наглядом центральної влади завдання [18].

Що стосується континентальної моделі, характерної для країн континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія), Латинської Америки, Близького Сходу та франкомовної Африки, даній моделі притаманні такі ознаки: «поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністрацій (органів публічного управління місцевого рівня); ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є нижчою ланкою порівняно з державною владою; обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють Органи місцевого самоврядування (саме ця форма організації місцевого самоврядування свідчить про протилежну, порівняно з англосаксонською моделлю, тенденцію і відповідає державній теорії місцевого самоврядування» [47]. Зазначимо, що у країн з континентальною моделлю поширеним є принцип «негативного регулювання» – місцеві Органи мають право здійснювати всі дії, які прямо не заборонено законом. До компетенції місцевих органів відносяться – фінансово-економічні повноваження, відповідальність за комунальні послуги, охорона громадського порядку та навколишнього середовища.

Варто акцентувати увагу, що у Франції лише в законодавчому порядку (за Конституцією) можливе створення нового виду адміністративно-територіальної одиниці. За останні чотири десятиліття французькі місцеві політичні та адміністративні установи та модель відносин центр – периферія зазнали двох головних змін, які суттєво трансформували дві історичні особливості французької політичної системи: «децентралізаційна реформа, тобто повільна реорганізація, прогресивна реструктуризація та втрата влади

державних оперативних служб на місцях перебороли історично державо-централізовану організацію країни; розвиток та консолідація зростаючої потужності міжінституційного співробітництва інституцій, особливо у великих містах, трансформували традиційну роздробленість між місцевими політичними та адміністративними системами й започаткували міцні потужні сили міста-регіону» [86].

Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, які згідно із законодавством не можуть бути делеговані на місце. Державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – передача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування [6].

Для України цей досвід є повчальним, адже упродовж останніх років самоврядування Франції отримало більше автономії стосовно ресурсів та легітимності. Зокрема, французький принцип «Steering at a distance» (управління на відстані) проявляється у фінансовому звільненні від державних і місцевих органів влади (у Конституції Франції із змінами 2003 року) закріплено принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає в подальшому розширення повноважень місцевих органів стосовно самостійного встановлення податків.

Наступна модель – іберійська (отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки). На всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі Органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі Органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів публічного управління за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом

контролю за діяльністю представницького органу [18].

Основні переваги німецької моделі: чітке визначення меж компетенції у сферах самоврядування і справах, переданих державою; відсутність конкуренції, кооперація між службовцями, які відповідають засамоврядування і виконують державні завдання; прозорість управлінських процесів для громадянина, котрий стосовно всіх питань регіонального управління змушений звертатися лише до однієї установи; економна організаційна структура управління, адже немає жодної потреби в забезпеченні діяльності кількох окремих адміністративних одиниць [83].

Німецький досвід децентралізації, на наш погляд, становить певний інтерес для України. На думку Томаса Вюртенберга, старшого експерта з конституційного права проєкту «Сприяння регіональному розвитку в Україні», «коли цілі та заходи, які мають бути вжиті в рамках адміністративної реформи, до кінця не визначені, потрібні ефективні способи, щоб приступити до реформування». З-поміж таких способів можна виокремити: німецький підхід до завдань державного управління, котрий підтримує розмежування політики й адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань; організацію змагання за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм» [41].

Незважаючи на те, що для унітарної держави, якою є Україна, це мало прийнятно, проте раціональною, на наш погляд, є пропозиція доктора Вюртенберга стосовно визначення пілотних територій, в яких буде апробовано заходи в межах реформи держуправління і територіальної реформи; надання областям з їх районами та громадами більше компетенції у визначенні власного територіального поділу й організації управління [27].

«Сучасна українська модель місцевого самоврядування, – на думку В. Шарія, – виникла як результат виведення органів місцевого самоврядування радянських часів з-під впливу централізованої влади й усунення домінуючої ролі однієї партії. За таких умов почала розвиватися бюрократична модель самоврядування. Проте утворення системи місцевого самоврядування в Україні, на жаль, не стало інструментом демократичних, соціальних і

політичних перетворень, як це відбулося у більшості постсоціалістичних європейських країн. Як наслідок, відбулася інтеграція частини колишньої радянської номенклатури в нову муніципальну структуру. Фактично в Україні почала працювати своєрідна система місцевого самоврядування, у якій бюрократична модель, заснована на традиціях радянської адміністративно-командної системи, об'єдналася з окремими елементами європейської ліберальної і демократичної моделей, які відповідали Конституції України 1996 року та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році» [93].

На думку Н.Ю. Прокопенко та М.М. Бучнєва, одним із суттєвих недоліків української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві Органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій стосовно законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень стосовно управління відповідними територіями. Тобто публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві Органи влади, що, як наслідок, призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування [84].

Аналіз наукових позицій правознавців, а також досвіду європейських країн дає змогу окреслити наступні передумови успішної імплементації децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади України: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне й ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор та стійка

тенденція до його розвитку [10].

Таким чином, система самоврядування кожної країни, як правило, функціонує у межах притаманної лише їм політичної культури та, відповідно, традицій. «Неможливо дати однозначну оцінку тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування навіть у межах характерного для неї політико-адміністративного контексту, ще важче визначити, як вона буде функціонувати у разі перенесення на «грунт» іншої країни. Але при цьому потреба дослідження міжнародного досвіду безсумнівно дає змогу здійснювати пошук нових ідей і механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку», – зазначає Чернописький П.Б. [92].

В Україні необхідно побудувати таку модель територіального управління, за якої влада спроможна в умовах ринкової економіки ефективно впливати на соціально-економічний і культурний розвиток територій, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, здатна до самовдосконалення і саморегуляції.

3.2. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації

Після здобуття Україною незалежності, перед науковою спільнотою постала складна дилема – вироблення квінтесенції реформування органів державного управління радянської доби та створення власної автентичної моделі публічного управління та адміністрування. Першим нормативним актом, котрий окреслив магістральний вектор у цьому напрямку, стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [16]. Документ офіційно визначив концепцію державного управління в нашій країні засновану на поділі влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову, а також передбачив формування інституту місцевого самоврядування як складового елементу публічного управління.

Аналізуючи сучасний стан реформування системи державного управління варто звернути увагу на трансформування виконавчої влади в аспекті децентралізації. Необхідно зазначити, що дана реформа підкріплена відповідною нормативно-правовою базою, що визначає основні завдання, шляхи та способи її здійснення. Водночас залишаються нереалізованими деякі поставлені завдання децентралізації та неурегульовані окремі сфери зокрема контролю, необхідного для ефективної реалізації органами влади своїх повноважень.

Зупинимось детальніше на системі органів виконавчої влади, до яких входять виконавчі Органи публічного управління та виконавчі комітети органів місцевого самоврядування. Організація системи державних органів виконавчої влади регламентується основоположними Законами України, зокрема: «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» «Про центральні Органи виконавчої влади». Погоджуємось із науковими результатами Борисочевої Н., яка, на основі детального аналізу зазначених нормативних актів, дійшла висновку, що систему органів виконавчої влади формує тріада організаційно-правових структурних ланок:

- 1) Вища (Кабінет Міністрів України);
- 2) Центральна (міністерства, державні агентства, державні служби, державні інспекції та комісії, центральні Органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);
- 3) Адміністративно-територіальна (територіальні Органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації [11].

Отже, резюмуємо, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30], виконавчі Органи місцевого самоврядування утворюються лише на місцевому рівні – при сільських, селищних, міських та районних у місті (у разі утворення) радах. При цьому, виконавчі Органи публічного управління утворюються на трьох рівнях – національному, регіональному, ті муніципальному.

Досліджуючи взаємозв'язок між органами виконавчої влади різних

рівнів, Антонюк О.М. [5] зауважує, що сьогодні є головним завданням реформування сфери державного управління є розширення та оптимізація повноважень органів місцевого самоврядування. Аналізуючи моделі та методичні підходи до реформування влади у світі, можна дійти висновку про відсутність універсального кліше, яке б повністю забезпечило пряму інституційну трансплантацію успішних змін конкретної держави, для модернізації державного управління в Україні. Проте, систематизація прикладів проведених адміністративно-територіальних реформ деяких європейських країн, може стати відправною точкою для завершення трансформування в Україні.

Зазначимо, що однією із найбільш важливих та масштабних реформ, що стала результатом тривалої еволюції адміністративної системи в Україні, стала децентралізація. Аналізуючи генезис процесів децентралізації, звернемо увагу, що Україна перейняла на себе зобов'язання із дотримання європейських стандартів місцевої та регіональної демократії, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування [23]. Згідно з умовами хартії основним принципом розподілу повноважень у країнах ЄС є принцип субсидіарності, відповідно до якого повноваження мають бути зосереджені на максимально нижчому рівні адміністративно територіального поділу держави. Варто відзначити той факт, що розпочатою реформу децентралізації можна вважати лише із 2014 року у результаті схвалення Кабінетом Міністрів України «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» котрий передбачав стимулювання об'єднання громад з метою усунення адміністративної парцеляції [80]. Таким чином в Україні розпочався масштабний процес децентралізації і територіальної консолідації, що сприяло формуванню на добровільних засадах укрупнених муніципалітетів [36]. Запровадження реформи децентралізації ореслило нові завдання трансформації інституту народовладдя, поставивши на фланг потреба вирішення проблем взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами

виконавчої влади [24]. Відповідно, наступний етап реформи децентралізації влади вважаємо за необхідне присвятити активізації публічної політики у сфері створення відповідних органів виконавчої влади, які зможуть забезпечити достатній рівень дієвого контролю, необхідний для ефективної реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Дану позицію підтримує Журавель Я. В. [25], наголошуючи, що розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можливі лише після оновлення інституту відповідальності. У дослідженні цього напрямку реформування особливу увагу привернули результати досліджень учених проф. Жовнірчика Я. Ф. та проф. Антонової Л. В. [24], де вони акцентують увагу на необхідності збалансування державно-владних повноважень між органами публічного управління, створенні механізмів для запобігання зосередження всієї влади у одного з них (законодавчо-представницького, виконавчо-розпорядчого чи судового) і забезпечення тим самим дієвої системи стримувань і противаг. Головну ідею системи стримувань і противаг учені вбачають у забезпеченні ефективності діяльності публічного управління, налагодженні дієвого контролю за її діяльністю та уникненні загрози узурпації влади одним владним інститутом шляхом раціонального розподілу повноважень між всіма державними інституціями. При цьому дослідники наголошують, що за будь-якої форми правління має місце посилення саме виконавчої гілки влади [24]. Відповідні інститути системи «стримувань і противаг» для попередження такого явища регламентовані Конституцією України [46], серед них:

- 1) право «вето» Президента України на законопроект, прийнятий Верховною Радою України;
- 2) імпічмент Президента України з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з поста;
- 3) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка має наслідком його відставку та ін.

На нашу думку, корисним при формуванні зазначеної системи

«стримувань і противаг» стане правовий досвід Франції де в ході реформи децентралізації було створено інститут префекта. Якщо аналізувати величезний досвід Франції у сфері діяльності префектури, варто підкреслити, що префекти «як інститут влади є становим хребтом французької адміністрації» [13]. Уперше його було узаконеноу 1799 році Наполеоном Бонапартом з метою встановлення повного контролю над усією державною територією. Саме французька модель префекта, яка формувалася упродовж тривалого часу, вдосконалюючись у відповідь на управлінські виклики та децентралізаційні процеси, стала зразком для багатьох європейських країн [39]. Проте, якщо в епоху Наполеона інститут префектури було організовано як базовий елемент ієрархічної системи публічного управління, то з розвитком децентралізаційних процесів він досяг повноцінної ланки публічного управління. Відтоді функції префекта зазнали розвитку від абсолютного контролю над територіями до представництва держави на місцях та нагляду за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Представляючи виконавчу владу, він здійснював керівництво місцевими органами міністерств і відомств та виконував делеговані міністрами повноваження. Сьогодні префект став нижчою ланкою в системі публічного управління замість місцевих державних адміністрацій став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду. За необхідності повинен досягати консенсусу з органами місцевого самоврядування, тобто, можна дійти висновку, що префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування [13, 14].

Створення інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування передбачено проєктом закону «Про внесення змін до Конституції України (стосовно децентралізації влади)» [32]. Ним передбачалося внесення змін до ст. 118 Основного Закону України, в якій декларується, що виконавчу владу в областях і округах здійснюють територіальні Органи центральних органів виконавчої влади, представниками яких є префекти, які наділені

повноваженнями:

- 1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- 3) забезпечувати виконання державних програм;
- 4) спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- 5) здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Однак зазначений проєкт закону було відкликано в серпні 2019 року для доопрацювання, а 13 грудня 2019 року до Верховної Ради України було внесено ще один проєкт закону № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (стосовно децентралізації влади)» [31]. Цим варіантом Закону запропоновано доповнити повноваження префекта ще одним пунктом, яким дозволятиметься «вносити Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці». Однак і цей нормативний акт було відкликано главою держави 17 січня 2020 року.

Слід зазначити, що у згаданих вище проєктах конституційних змін стосовно децентралізації влади було запропоновано нову модель виконавчої влади регіонального рівня. Ця модель передбачає, по-перше, трансформування в системі адміністративно-територіального устрою, по-друге, введення на регіональному рівні нової посадової особи виконавчої влади – префекта, по-третє, трансформацію регіонального самоврядування

шляхом скасування обласних і районних рад і запровадження власних виконавчих органів.

Проаналізувавши досвід децентралізаційних процесів в європейських країнах Н. Калакун [39] виділяє такі основні концепти реформування виконавчої влади:

- демократизація влади, шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії – передбачається передача більш широкого кола повноважень майбутньому інституту префекта, з метою швидкої взаємодії відповідних гілок влади, без втручання центральних органів влади;

- максимізація оперативності вирішення місцевих проблем – передбачається розширення кола повноважень, а також можливість розпорядження відповідними фінансовими ресурсами на місцях та відповідно розподіляти необхідні на вирішення всіх інших питань наявні ресурси;

- інституційна свобода через регіональну та місцеву автономію – передбачає зменшення вертикальної ієрархії президентської гілки влади, та можливість самостійно вирішувати та відповідати за розвиток певного регіону, підконтрольного місцевим та виконавчим органам влади.

Варто також звернути увагу на концептуальні напрямки реформування влади, що прослідковується у проєкті закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» авторами якого пронованується запровадити на території України квадро-систему адміністративно-територіального розподілу влади на регіональному, субрегіональному, базовому та допоміжному рівнях.

На думку учених [25], політичні проблеми, конфліктність та потреба розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, прояви двовладдя на місцевому рівні в цілому призводять до неефективності в управлінні та складності отримання адміністративних послуг та є причиною корупційних діянь. Відповідно, з метою удосконалення системи виконавчої влади в Україні у світлі досягнення цілей децентралізації, слід врахувати два основних концепти:

розмежувати повноваження органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, оптимізувати тим самим систему органів публічного управління. У разі остаточного погодження законопроекту або будь якого іншого, розробленого на його основі, залишаються питання, які будуть вимагати вирішення на законодавчому рівні: визначення і обґрунтування статусу префектів, зокрема, в плані порядку набуття та припинення повноважень, перелік повноважень, сфери їх компетенції на всіх рівнях адміністративного управління. Дискусійним можна вважати положення про призначення префекта, котрий є органом виконавчої влади, Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Тобто, залишається чинною модель призначення голів місцевих державних адміністрацій. Вважаємо більш доцільним призначення префектів в межах повноважень вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

За результатами проведеного дослідження варто узагальнити концептуальні напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації. Ця модель передбачає, по-перше, трансформування в системі адміністративно-територіального устрою, по-друге, введення на регіональному рівні нової посадової особи виконавчої влади – префекта, по-третє, трансформацію регіонального самоврядування шляхом скасування обласних і районних рад і запровадження власних виконавчих органів. У діяльності органів виконавчої влади в умовах визначених перспектив прослідковуються певні особливості, які полягають, по-перше, в запровадженні в державі інституту префектів, а з ними – префектур; по-друге, введенням чотирирівневої системи адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів; по-третє, запровадження інституту старост.

ВИСНОВКИ

1. Проаналізовано процес становлення і розвитку виконавчої влади в Україні як складової державної влади. Визначено, що провадження у сфері управлінської діяльності як форма реалізації організаційної функції управління виступає і як засіб, і як форма управлінської діяльності, до якого висуваються правові та організаційні вимоги, будучи критерієм і показником належної державно владної організації публічного управління, формування та реалізації державної політики з різних питань суспільного розвитку. Провадження у сфері управлінської діяльності орієнтоване на досягнення конкретного правового результату, складається з актів поведінки, які послідовно змінюються, врегульоване нормами права, ієрархічно побудоване, постійно знаходиться в динаміці, визначає порядок здійснення управлінських дій. Провадження у сфері управлінської діяльності потребує наявності правового інструментарію для реалізації функцій державного управління, складаються з процедур, які охоплюють адміністративні дії, що вчиняються суб'єктами управління, виступаючи організаційно-правовою формою реалізації організаційної функції державного управління, що детермінує наявність такої ланки як виконавча влада.

2. Охарактеризовано поняття системи виконавчої влади та форм її реалізації. Зазначається, що в Україні виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади ознаками якої визначено єдність їх цільового призначення, функціональну самодостатність, організаційну ієрархічність, субординованість зв'язків між за структурними рівнями. Доведено, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

3. З'ясовано місце виконавчої влади у структурі публічного управління. Обґрунтовано, що у системі публічного управління принципи – це основні положення управлінської діяльності, які закріплені в нормативно-правових документах і яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності. Вони

поділяються на: адміністративно-правові; системно-цільові, системно-функціональні; системно-організаційні; адаптивні. Визначено, що особливість органів виконавчої влади полягає в її функціях, які направлені на виконання нормативно-правових актів та державної стратегії розвитку держави загалом. Наголошено, що роль виконавчої гілки влади має полягати в адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності, що передбачає, серед іншого, позбавлення органів виконавчої влади від невластивої їм функції нормотворення.

4. Охарактеризовано структуру виконавчої влади в Україні. З'ясовано, що Органи виконавчої влади мають багаторівневу систему, яка розподіляється на горизонтальні ієрархічні рівні. В Україні відповідно до конституційно-правової моделі наявні три рівні органів виконавчої влади: вищі, центральні та місцеві. Доведено, що система виконавчої влади поєднує суб'єкта (керуючу систему) та об'єкт (керовану систему) управління, які визначають систему управлінських відносин.

5. Досліджено особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Визначено, що адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади представляє собою складну динамічну систему, що включає значну кількість об'єктів та суб'єктів управління на різних рівнях, які взаємодіють між собою. Особливість адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні вбачається у тому, що кожна окрема інституція виконавчої влади реалізує адміністративно-владний вплив на окрему сферу суспільних відносин, щодо якої провадить свої управлінські дії. Цей вплив відбувається за рахунок засобів адміністративно-правового примусу в межах повноважень органу виконавчої влади. Обґрунтовано, що кожен інститут має юридичний статус, регламентований національним законодавством та підзаконними актами. Провідною особливістю адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади визначено те, що суб'єкти виконавчої діяльності реалізують інтерес публічний, а не приватний. Особливостями адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є такі: 1) повноваження суб'єктів публічного

адміністрування повинні бути чітко регламентовані чинним законодавством; 2) нормативні акти мають передбачати вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування; 3) діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною та, відповідно, суперечить положенням Конституції України та принципу верховенства права.

6. Проаналізовано місце органів виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянин. Узагальнено сутність поняття «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина» як систему послідовних дій, націлених на захист прав людини та громадянина, якій властиві такі складові як юридично значуща діяльність суб'єктів, а також стадії реалізації суб'єктивного права». Обґрунтовано, що одним із елементів механізму захисту прав громадян є правові гарантії з боку органів виконавчої влади. Акцентовано увагу, що ефективність реалізації прав і свобод людини в умовах сьогодення визначається дієвістю їх гарантування в суспільстві. У державі з нестабільною політичною і економічною обстановкою не може бути досконалого організаційно-правового механізму забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина.

7. Проаналізовано особливості європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та розглянуто перспективи їх використання в Україні. Встановлено, що магістральною ідеєю реформування країн ЄС стало зміщення центру вирішення проблем місцевого значення на рівень громад та регіональний рівень, що реалізується за рахунок оптимізації відносин диференційовано за рівнями територіальної організації влади, зокрема між місцевими державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування максимально наблизивши роботу даних інституцій до потреб місцевих громад. Визначено, що розвиток місцевого самоврядування у країнах ЄС відбувається під впливом правових систем, що спонукає до формування континентальної (французької, романо-германської або

європейської), англосаксонської, іберійської та радянської моделей. На формування парадигми організації влади на засадах децентралізації в країнах ЄС мають суттєвий вплив також національні традиції, ретроспектива становлення публічних органів, особливості адміністративно-територіального устрою, присутність автономних округів та мультиетнічна структура суспільства. Обґрунтовано, що практичний інтерес для України може становити позитивний німецький досвід децентралізації, зокрема – підхід до завдань публічного управління, в основі якого – чітке законодавче розмежування політики й адміністрування, організація змагань за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм».

8. Обґрунтовано концептуальні напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації: по-перше, зміни в системі адміністративно-територіального устрою, по-друге, введення на регіональному рівні нової посадової особи виконавчої влади – префекта, по-третє, трансформацію регіонального самоврядування шляхом скасування обласних і районних рад і запровадження власних виконавчих органів. У діяльності органів виконавчої влади в умовах визначених перспектив прослідковуються певні особливості, які полягають, по-перше, в запровадженні в державі інституту префектів, а з ними – префектур; по-друге, введенням чотирирівневої системи адміністративно-територіального розподілу, а саме за принципом: регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів; по-третє, запровадження інституту старост. Окрему увагу пропонується приділити інституту префекта, що являє собою орган виконавчої влади на місцевому рівні. Серед основних функцій інституту префектури виділено адміністративні, юридичні та політичні, виконуючи які він в умовах децентралізації забезпечує реалізацію державної політики. Повноваження префекта включають в себе функції контролю та нагляду за дотриманням законодавства при прийнятті органами місцевого самоврядування рішень щодо тих чи інших галузей діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративне право України: навчальний посібник /за ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. Київ. Істина, 2007. 216 с
2. Адміністративне право України: навчальний посібник /О.І. Остапенко, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов та інші. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
3. Адміністративне право України: підручник. В. Галуцько, П. Діхтієвський та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Андреевский И. Е. Полицейское право. [2-е изд.].К., 1874. Т. 1. 648 с.
5. Антонюк О. М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія Право. 2022. Вип. 71. С. 210-215.
6. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: збірник матеріалів та документів. Київ. Атіка-Н, 2006. 744 с.
7. Батанов О.В. Концептуальні засади муніципальної реформи в Україні та її міжнародно-правові аспекти. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). Київ. ВІ.ЕН.ЕЙ, 2017. 148 с.
8. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. Наука, 1984. 236 с.
9. Бондаренко К. Щодо питання визначення об'єкта державного управління. Юридичний вісник. 2014. № 6. С. 62-66.
10. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні –

DESPRO». К.: Софія, 2012. 128 с.

11. Борисочева Н. М. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. Підприємництво і право. 2021. № 6. С. 111-116.

12. Воронков А. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления. В: 2007. № 9. С. 19-24.

13. Воронов М. М. Конституційні трансформування у сфері децентралізації в Україні: чи потрібен досвід франції? Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна. 2020. № 29. С. 76-83.

14. Ганущак Ю., Чипенко І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.

15. Гриневецкий С.Р. Процесс децентрализации и объединения громад сегодня не согласуется с рядом других реформ. URL: <http://www.prichernomorie.com.ua/odessa/news/officials/194629.php>

16. Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 р. № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

17. Дементьев А. Теории местного самоуправления и их современные интерпретации. Конституционное право. 2009. № 4. С.18-24.

18. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. /Ю.Г. Барабаш та ін. Х.: Право, 2012. Вип. 23. 360 с.

19. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Ю.Г. Барабаш та ін. Х.: Право, 2012. Вип. 23. 360 с.

20. Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF>

21. Дніпров О. С. Формування поняття, ознак та характеристик під час становлення і розвитку виконавчої влади в Україні. Актуальні проблеми правознавства. 2020. Вип. 2. С. 36-41.

22. Должиков Г.Ю. Концепция местного самоуправления в Дании. Warszawa: Wydawca: Sp. z o.o. «Diamondtradingtour», 2015. Str. 40–42.

23. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи.

Хартія: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/#Text

24. Жовнірчик Я. Ф., Антонова Л. В. Роль інституту префекта та префектур у забезпеченні спроможності територіальних громад в Україні. Публічне управління та регіональний розвиток. 2021. №1. С. 119-215

25. Журавель Я. В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: моногр. Харків: Панов А.М., 2020.424с

26. Журавель Я.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 2. Т. 2. С. 112-118.

27. Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. С. 34-37.].

28. Журавель Я.В. Щодо забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина органами виконавчої влади. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: тези доповідей (м. Харків, 15 травня 2020 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2020. С. 135-139.

29. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ: Основи, 1999. 390с

30. Закон України (проект) «Про внесення змін до Конституції України (стосовно децентралізації влади)»: проект Закону України від від 13.12.2019 р. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

31. Закон України (проект) «Про внесення змін до Конституції України (стосовно децентралізації влади)»: проект Закону України від 01.07.2015 р № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

32. Запобігання та протидія проявам корупції: посібник. С.Г. Братель, В.В. Василевич та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с

33. Зубар І.В., Літовка О. М. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» 2023. № 6. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.6.12>

34. Зубар І. В., Яременко О. І., Онищук Ю. В.. Перспективи розвитку земельних відносин фермерських господарств в умовах децентралізації публічної влади в Україні [Текст] : монографія / Зубар І. В., Яременко О. І., Онищук Ю. В. ; Вінниц. держ. пед. ун-т ім. Михайла Коцюбинського. - Вінниця : Рогальська І. О., 2021. 247

35. Зубар І. В. Пайлик Р. Л. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації, // Інвестиції: практика та досвід. - 2023. № 13. С. 121-125.

36. Зубар І. В., Онищук Ю. В. Практика ЄС у децентралізації публічної влади та перспективи її застосування в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2022. № 1 (32). С.41-45.

37. Зубар І.В., Онищук Ю.В. Державне управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні Публічне управління та митне адміністрування № 4 (35), 2022. С. 34-39. DOI <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-4.6>

38. Зубар І. В., Пайлик І. І. Теоретико-правові засади здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної. Інвестиції: практика та досвід. № 19, 2023. С. 153-157

39. Зубар І. В., Пайлик О. І. Інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 10, 2023.

40. Зубар І. В., Літовка О. М. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6, 2023.

41. Зубар І. В. Розвиток малих форм господарювання в регіоні. Економіка АПК. 2014. № 11. С. 106-114.

42. Зубар І. В. Передумови формування ринку землі сільськогосподарського призначення. Ефективна економіка. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4405>.

43. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10 (із змінами). Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

44. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. К.: Факт, 2002. С. 39.

45. Коннел Дональд М. Хартія з НАТО допоможе Україні знову посісти належне місце в Європі. НАТО.1997. Спецвипуск. С.23-25.

46. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628#Text>

47. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. Київ, 2013. Вип. 1(16). С.4.

48. Лавринович О. «Побачите самі, як зміняться Адміністрація Президента, РНБОУ, яка випаде доля центральним органам виконавчої влади...». Дзеркало тижня. 2010. 11 грудня № 46 (826). С. 3

49. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.

50. Мануїлова К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України: дис. докт. наук з держ. упр.: 25.00.04. Запоріжжя. 2018. 525 с.

51. Мартинюк Р. С. Президент і виконавча влада: співвідношення інститутів у практиці сучасних республік. Право. 2020. № 3. С. 256-269.

52. Марцеляк О.В. Конституційна реформа в Україні та її основні завдання на сучасному етапі. Від громадянського суспільства – до правової держави: тези доповідей. Харків. ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 482 с.

53. Назар Т. Я. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади . Економіка. Фінанси. Право. 2023. № 4. С. 63-67.

54. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами

внутрішніх справ: організаційно-правові засади: автореф. дис.. ра. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ра. юрид. наук: Харків, 2004. 39с.

55. Онищук Ю. В., Зубар І. В. Закордонна міграція трудових ресурсів як перешкода сталому економічному розвитку України. Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2018. № 5. С. 37-49.

56. Погорєлова З. О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2023. Вип. 75. С. 47-52.

57. Погорєлова З. О. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2023. Вип. 76. С. 54-59.

58. Погорілко В.Ф. Органи державної влади України. Київ. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. С. 251

59. Поклонський А. С. Міжнародні та національні правові стандарти регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади. Журнал східноєвропейського права. 2020. № 82. С. 108-114.

60. Положення Про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 (у редакції ПКМУ 25.09.2019 № 850). URL: <http://www.minregion.gov.ua/>

61. Прієшкіна О.В. Права людини в Україні: проблеми та перспективи розвитку. Правова держава Правова держава Правова держава Правова держава. 2017. № 26. С. 33-40

62. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24.01.1997 №51/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

63. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2015 №15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>

64. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>

65. Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України: постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2015-%D0%BF>

66. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>

67. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>

68. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 (у редакції ПКМУ від 18.09.2019 № 847). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

69. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF>.

70. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF>.

71. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

72. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>.

73. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>

74. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>

75. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>

76. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

77. Про космічну діяльність: Закон України від 15.11.1996 № 502/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502/96-%D0%B2%D1%80>.

78. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10 вересня 2014 року № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>

79. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text>

80. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

81. Про центральні Органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166>

82. Проблеми міжнародних відносин: зб. наук. праць /за ред. А.І. Некряч та ін. Київ: КиМУ, 2019. Вип. 16. 394 с.

83. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.

84. Прокопенко Н.Ю., Бучнів М.М. Співвідношення та роль органів держави та місцевого самоврядування в забезпеченні якісного функціонування системи владних відносин. URL: http://www.confcontact.com/2017-specproekt/gu4_Prokopenko.htm.

85. Рибка В.Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. Теорія та практика державного управління. 2016. № 2(53). С. 4.

86. Світові моделі державного управління: досвід для України. Київ,

2012. С. 378.

87. Тарасенко В. С. Поняття та ознаки органів виконавчої влади у сфері наукової та науково-технічної діяльності в Україні. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. 2020. Вип. 4. С. 63-74.

88. Тарасенко Т. Проблеми децентралізації в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2(1). С. 278.

89. Тацій В.Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини—головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. Вісник Академії правових наук України. 2018. №4. С.24-31.

90. Управління в органах виконавчої влади України: навчальний посібник В.Л. Ортинський. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 296 с.

91. Федоренко В. Л., Чипенко І. І., Рубан Т. П. Проблеми визначення та класифікація центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні аспекти. Бюлетень Мінюст України. 2008. № 11-12. С. 57

92. Чорнописький П.Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. Харків. 2018. 235 с.

93. Шарій В. Становлення в Україні європейської моделі організації діяльності самоврядних структур: проблеми та перспективи. URL: https://www.google.com/search?rlz=1C1GGRV_enUA777UA777

94. Blöndal, Jón R., Michael Ruffner. Budgeting in Denmark. OECD Journal on Budgeting. 2004. V. 4. P. 49–79

95. Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities. Fiscal decentralisation or federalism European Union. November 2014. Partial reproduction is permitted the source is explicitly mentioned. 222 p.

96. Sørensen Eva. New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark. Statsvetenskapligtidskrift. 1998. P. 129-143.

97. The Social Progress Imperative: Рейтинг стран мира по уровню

социального прогресса 2018 года. Центр гуманитарных технологий.
14.04.2018. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688>

98. Bereziuk S., Zubar I. Streamlining the usage of organic animal husbandry as a determinant of increasing agricultural production efficiency. The scientific heritage. 2020. № 7. P.3-10.
99. Onyshchuk Yu., Zubar I. Economic-energy efficiency evaluation of growing and use of bioenergy crops. The scientific heritage. 2020. № 48. P. 27-35.
100. Samborska O., Zubar I. A production of biogas is on wastes of Alcohol industry of Ukraine. World science. 2019. Vol 2. №10. P.10-14
101. Zubar I., Yaremchuk N. Food security of the state: the main problematic aspects. Colloquium-journal. 2021, Vol 1. № 88. P. 43-52.
102. Zubar I., Onyshchuk Yu. Prospects of heliculture development as an innovative industry of agriculture in Ukraine. The scientific heritage. 2021. VOL 3. № 60. P. 18-27.
103. Zubar I., Onyshchuk Yu. Features of land relations reform in Ukraine. Colloquium-journal. 2021. VOL7. №94. P. 48-57.
- 104.