

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:
«Розподіл повноважень між органами виконавчої влади за рівнями
управління в державі»

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 Олега Ігоровича
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 О. І. «Розподіл повноважень між органами виконавчої влади за рівнями управління в державі».

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 питань, пов'язаних з перерозподілом повноважень між органами виконавчої влади за рівнями управління в державі в умовах перехідного періоду, пов'язаного із децентралізацією та запровадженням нового адміністративно-територіального устрою.

Перший розділ присвячено опису теоретичних засад державної влади в Україні. Досліджено теоретичні особливості становлення і принципи поділу влади у державі. Узагальнено наукові погляди учених на поняття та ознаки органів виконавчої влади. Проанлізовано теоретико категорійні аспекти обґрунтування інституційно-правового статусу уряду.

У другому розділі роботи проведено аналіз сучасних особливостей розподілу повноважень виконавчої влади в Україні. Досліджено загальну структуру виконавчої влади за рівнями управління. Проаналізовано особливості розподілу повноважень центральних органів виконавчої влади. Проаналізовано особливості розподілу повноважень місцевих органів виконавчої влади.

У третьому розділі кваліфікаційної роботи дослідження націлені на обґрунтування перспектив оптимізації повноважень органів виконавчої влади в Україні. У результаті проведення аналізу виявлено проблеми оптимізації повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На основі проведених досліджень обґрунтовано інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. Виявлено окремі прояви невідповідності інституційно-правового регулювання компетенцій місцевих органів виконавчої влади та

прояви дублювання повноважень із органами місцевого самоврядування. Визначено можливі ризики та наслідки збереження інституційно-правових суперечностей між компетенціями місцевих органів виконавчої влади субрегіональним і базовим рівнями місцевого самоврядування, узагальнено рекомендації щодо врегулювання проблемних питань.

Визначено перспективи удосконалення інституційно-правового забезпечення та розглянуто окремі системоутворювальні положення, необхідні для логічного завершення реформи децентралізації влади в Україні, де особливий акцент зроблено на префектурі.

Ключові слова: органи виконавчої влади, організаційно-правові рівні державної влади, розподіл повноважень публічне управління та адміністрування, реформування, децентралізація органів виконавчої влади, префектура.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ..	8
1.1. Становлення і принципи поділу влади у державі	8
1.2. Поняття та ознаки органів виконавчої влади	17
1.3. Інституційно-правовий статус уряду	28
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	37
2.1. Загальна характеристика структури виконавчої влади за рівнями управління	37
2.2. Розподіл повноважень центральних органів виконавчої влади	45
2.3. Розподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади	61
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	74
3.1. Проблеми оптимізації повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування	74
3.2. Інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації	82
ВИСНОВКИ	93
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ	98

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 вимагає 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. Серед актуальних завдань в розбудові держави, які стоять на порядку денному перед країною та суспільством, пріоритетним напрямом є формування ефективного державного управління в сучасних умовах євро інтеграційних процесів. Органи виконавчої влади розробляють основні напрями державної соціально-економічної політики, оборони держави, забезпечення громадського порядку, здійснюють зовнішню політику, організовують управління державним майном та виконують інші функції. Якість розподілу повноважень між рівнями виконавчої влади впливає на економічну та політичну ситуацію в країні. Взаємодія гілок державної влади забезпечує функціонування державного механізму в цілому, оскільки не дає можливості ні єдиної з гілок влади узурпувати владні повноваження інших і представляє собою систему стримувань і противаг, за допомогою якої держава організовується та діє правовими засобами, демократичної держави.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наукових праць вчених у сфері державного управління, особливостей функціонування виконавчої влади в Україні сформулювати пропозиції та рекомендації стосовно оптимізації розподілу повноважень між органами виконавчої влади за рівнями управління в державі.

Для досягнення мети роботи були поставлені і розв'язувались наступні

завдання:

- проаналізувати особливості становлення і принципи поділу влади у державі;
- охарактеризувати поняття та ознаки органів виконавчої влади;
- проаналізувати особливості інституційно-правового статусу уряду;
- охарактеризувати структуру виконавчої влади за рівнями управління;
- дослідити розподіл повноважень центральних органів виконавчої влади в Україні;
- дослідити розподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади;
- проаналізувати проблеми оптимізації повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати перспективні напрями інституційно-правових засад оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації.

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

Предметом дослідження є особливості розподілу повноважень у структурі виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічними засадами цього дослідження є сукупність методів наукового пізнання, до яких належать загальнонаукові (діалектичний, порівняльний, історичний, системний, структурний, функціональний, узагальнення) та спеціальні (конкретно-історичний, формально-правовий, порівняльно-правовий) методи.

Наукова новизна роботи полягає у обґрунтуванні перспективних напрямів вдосконалення системи взаємовідносин між органами виконавчої влади та розподілу повноважень за рівнями управління держави.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що отримані результати досліджень та пропозиції стосовно обґрунтування перспективних напрямів вдосконалення системи взаємовідносин між органами виконавчої влади та розподілу повноважень за рівнями управління

держави можуть бути використані Департаментами Вінницької обласної державної адміністрації, Вінницькою міською радою та іншими органами публічної влади при розробці стратегічних перспектив розвитку.

Публікації. Матеріали дослідження опубліковані 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.

Структура та обсяг роботи. Робота розміщена на 104 сторінках, включає три розділи, список використаних джерел із 80 позицій.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Становлення і принципи поділу влади у державі

Коли вперше держава постала у ролі публічного суспільного інституту, люди дійшли висновку, що створення успішної моделі державного управління, дозволить не лише ліпше управляти підпорядкованими територіями, а й ефективно вести зовнішню та внутрішню політику. На зародження та розвиток теорії поділу влади вплинули певні соціальні та історичні умови, її зміни протягом століть і до нашого часу підпорядковувалися певним обставинам в конкретних державах та супровідним політико-правовим реаліям. Зародження цієї науки почалося ще за робіт Аристотеля, Полібія, Епікура, Цицерона, Платона.

У теорії ідеальної держави Платона (427 до н. е. – 347 або 348 до н. е.) ним було вказано на необхідність розподілу функцій між окремими органами (посадовими особами), і на базі мотиву підвищення ефективності державного управління, він запропонував відокремлювати окремі функції, як законодавчу, управлінську, судейську та військові справи [2, с. 350-352]. У своїй роботі «Політика» Аристотель (384-322 рр. до н.е.) визначав державу як політичний союз, що має на меті досягнення загального блага [3, с. 376]. Саме створення такої держави прагнув філософ. Терміном «політія» він називав успішний державний устрій, де усі важливі державні функції мають бути поділені між собою і виконуватися саме різними органами державного управління. Його головним аргументом в користь цієї тези, є міркування стосовно кращої реалізації цих функцій, бо явище, коли одна особа є настільки мудрою і справедливою, що з однаковою ефективністю може видавати закони, забезпечувати їх виконання та й виносити доречні судові рішення.

Наступний крок у просуванні теорії поділу влади здійснив Полібій

(205-128 рр. до н.е.). Ним було зазначено конкретні переваги такого управління. Усі елементи влади у державі мають стримуватися в прояві своїх особливостей взаємним протиставленням, та жоден не перевищує інших і не тягне у свій бік. [80].

У європейську епоху середньовіччя розвиток парадигми державної влади було призупинено. Але деякого уваги заслуговує відомий італійський філософ Марсилій Падуанський (1280-1343 рр. н.е.). У своїй праці «Захисник миру» він вперше чітко відокремлював законодавчу і виконавчу функції держави [80]. Та погляди цього мислителя являються більш виключенням з правил. У цей період часу мова була про розподіл на владу світську та релігійну, при чому релігійна домінувала над світською. Наступним кроком у розробленні ліпшої теорії поділу державної влади з'являється з виникненням політично правових теорій у Англії XVII ст. До першого теоретика тут слід віднести Джона Локка (1632-1704). Хоча він і був прихильником монархії, та все ж вважав, що її політична сила має обмежуватися представництвом нації і також закріплена у законодавстві, якого мають дотримуватися усі без винятку, навіть монарх. Локк вбачав головну загрозу в неподільності влади, де монархія все тримає в свої руках, і встановлення законодавства та й нагляд за його виконанням [78].

За будь-якої форми правління він наголошував увагу на межах влади держави – правових, соціальних, майнових та організаційно-політичних. Правові – у якості виданих законодавчих актів та указів, які несуть для всіх однакову політичну силу. Соціальні – закони мають на меті реалізувати тотальне благополуччя народу, і виконання владних функцій у державі спрямовані на досягнення цього блага. Майнові – як зазначав Дж. Локк, податки не мають мінятися без згоди з народністю, яка висловлює свою думку самостійно чи через представників. Організаційно-політичні – суть полягає в тому, що органи наділені законодавчими повноваженнями не мають передавати їх іншим, винятковими є тільки ті, кому ці повноваження довіряють громадяни [79].

Державна влада має ділитися на законодавчу, виконавчу та федеративну. Законодавча влада закріплює норми, згідно яких встановлюється правова поведінка народу. Виконавча – забезпечує реалізацію законодавчої діяльності, крім того Локк до виконавчої відносить судову владу. Стосовно федеративної влади – то вона установлює правову політику з іншими державами. Підсумовуючи вищенаведені тези, варіант теорії поділу державної влади англійця Джона Локка не є кінцевим стосовно сучасного розуміння поділу влади. У своїх роботах Локк доходить до думки, що законодавча гілка влади є верховною, виходячи з того що саме вона встановлює законодавство, норми якого мають виконуватися усіма без винятку, з чого випливає те, що будь-яка інша влада держави підпорядковується законодавчій, та за волею останньої може мінятися або взагалі видалена. Також англійський теоретик зазначив межі державної влади.

Великий вклад до сучасного варіанту теорії поділу державної влади, у якій вона поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, вніс французький мислитель Ш. Л. Монтеск'є (1689-1755 рр.). У його баченні усі ці три гілки влади існують окремо та у рівновазі між собою, не даючи можливостей здійснювати безконтрольну діяльність. «Щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, за якого ці влади могли б взаємно стримувати одна одну» [78]. Згідно його думки, злиття хоча б двох гілок влади в одну не несе за собою нічого доброго для держави. Монтеск'є вважав, що єдиновладдя не є правильним, і тому доречним є поділ на три окремі та незалежні від інших гілки влади. Кожна з них має бути наділена належними повноваженнями виконувати певні функції держави. Головне завдання законодавчої влади (яка має бути належною двопалатному парламенту) – «виявити право і сформулювати його у вигляді позитивних законів, обов'язкових для всіх громадян», нагляд за належним виконанням законів, крім того, у випадку порушення цих законів, притягнути до відповідальності міністрів. Довірена монарху виконавча влада «існувала для

виконання законів, які приймалися законодавчою владою», також до діяльності цієї влади відноситься право накладання вето на рішення органів законодавчої влади, регламентувати роботи цих органів а також право їх розпускати [77].

Суди, представниками яких були суди присяжних, мали на меті ухвалювати рішення і вирoki із завжди точним застосуванням законодавства. Вона була призначена карати злочини винних та стримувати будь-які відхилення від закону інших двох гілок влади. У XVII-XVIII ст. у ідеї розподілу влади з'явилося нове завдання – позбавити суспільство від недоброї волі монархів, обмежити їх владні повноваження одноособово впливати та контролювати усю внутрішню та зовнішню політику держави. Теорія Монтеस्क'є мала в собі чітко виражений соціально-правовий зміст, вона стала таким собі компромісом між буржуазією та феодалами. Використання терміну «гілка влади» досить поширене, але походження цього терміну пов'язане з неправильним подвійним перекладом. Словосполучення «*separation des pouvoirs*», яке вживав французький теоретик, у оригіналі його роботи «Про дух законів» перекладається як «галузь влади» [74].

Монтеस्क'є не дійшов до думки що роздільні три гілки влади є рівноправними між собою. Як і англієць Локк, він відносив законодавчу гілку на місце найвищої серед інших, а виконавчу за своїм характером обмеженою. Вперше закріплення принципу поділу влади відбулося у Конституції США 1787 р., це був перший державний документ що цілком втілює і у собі цей принцип. За основу було покладено теорію француза Ш. Л. Монтеस्क'є яку доповнили важкою системою стримувань і противаг. Основну увагу у цьому документі було призначено не на суспільний, а на організаційний аспект розподілу повноважень (законодавча влада – Конгрес, виконавча – Президент, та судова влада – Верховний суд). Такий поділ на три сфери державного управління попереджував зосередження влади у однієї особи (органу) та не припускав зростання тиранії у державі [75].

В США ця модель поділу влади несла в собі завдання послідовно

реалізувати такі ідеї:

1. Щоб заснувати та підтримувати гарантію політичної свободи, влада у державі має бути поділена на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову.
2. Кожна з цих сфер державного управління має наділятися тільки їм властивим функціями без наміру втручатися чи перешкоджати реалізації функцій інших гілок.
3. Державним службовцям має бути заборонено працювати крім однієї в інших сферах державного управління.
4. Кожна гілка влади повинна врівноважувати і стримувати діяльність інших гілок, а жодна особа чи група осіб не може цілком і одночасно контролювати державний апарат.
5. Явище покладення державних повноважень однією гілкою влади на іншу має цілком стримуватися [76].

Відомий американський політик Томас Джефферсон (1743-1826 рр.) є одним з розробників цієї системи, він звертав увагу на те, що уряд існує для забезпечення народу його природних (вроджених) прав, а справедливою влада у державі визнається лише за прийняття її громадянами. І в разі порушення будь-якою формою правління природних прав громадян, вони мають цілком і повністю право змінити чи прибрати старе, та встановити нове управління на нових засадах та у тому вигляді, який більш за все враховує народну думку. Джеймс Медісон (1751-1836 рр.) – четвертий президент США творчо підійшов до реалізації теорії поділу влади за допомогою системи стримувань і противаг. Він наголошував на тому, що думка більшості і суверенітет народу є слабкими факторами для правителів, та й від тиранії не допоможуть вибори. Тому Медісон наголошував на потребі «внутрішнього» регулятора, а не на силі якогось «зовнішнього» фактору. Роль цього регулятора взяла на себе ця система стримувань і противаг – структурований поділ державної влади та установа рівноваги між її гілками [67].

Перший міністр фінансів США, Александер Гамільтон (1755-1804 рр.)

був тим хто закріпив даний принцип поділу влади у конституції США. Убачивши недоліки існуючих в той час республік, він говорив «Принцип постійного поділу влади, а саме: запровадження законодавчих стримувань і противаг; заснування судів, у котрих судді зберігають свої посади, поки їхня поведінка є бездоганною; представництво народу у законодавчій владі через депутатів, обраних ними самими, – усе це або цілком є результатами нових відкриттів, або ж основний шлях до їхньої досконалості було пройдено у наші дні. Йдеться про засоби, причому потужні засоби, за допомогою яких можуть зберігатися переваги республіканської форми правління, а її ж недоліки – зменшуватись чи виключатися» [41].

Отже, основоположники США створили систему яка складалася із трьох частин – органи що виконують законодавчі, виконавчі і судові функції. Ця система за конституцією США має вертикальний поділ – від федеральних органів до органів місцевої влади у штатах, та горизонтальний поділ – між гілками влади. Принцип поділу влади формувався у світі за розвитку демократизму у державах. З цим принципом також переплітається ідея конституційної держави, яка вперше з'явилася у Декларації прав людини і громадянина (ст. 16, Франція 1789 р.) «Усяке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не здійснений поділ влади, не має Конституції» [75]. У ст. 4, третього розділу «Про державну владу», Конституції Франції 1791 р. фіксувалося, що: «Форма правління монархічна. Влада виконавча довірена королю і здійснюється під його зверхністю міністрами й іншими відповідальними органами». У ст. 1, 3 розділу зазначено: «Королівська влада неподільна, вона довірена спадково правлячому дому і переходить по чоловічій лінії у порядку первородства. Особа короля недоторканна і священна». Та у той же час підкреслювалося, що не має ніякої влади у Франції яка перевищує законність. Роль же монарха була у володарюванні в рамках закону. Стосовно законодавчої влади, її представником були Національні збори (однопалатні). Вони обиралися населенням терміном на два роки. Здійснення судової діяльності покладалося

на суддів з обмеженим терміном, яких також обирали всенародно. [14].

У ХХ ст. стали з'являтися наукові праці, які вже другим чином описували систему поділу державної влади. До основних аспектів принципу поділу влади у державі відносять самостійність і відокремленість державних органів між собою; закріплені їх особливі повноваження і форми правової діяльності, їх взаємні рівновага, стримування і контроль. У теперішній час держава не може бути демократичною, якщо вона не дотримується аспектів принципу поділу влади, через те, що існування демократичного ладу у державі можливе лише за умови відсутності у будь-якого органу повного домінування над іншими. Я вважаю недоречним розуміння поділу влади як протистояння трьох гілок влади. Сумнівною є думка, за якої будь-яка форма влади не може делегувати функції другій собі, хоча кожна з них не може займатися самостійною діяльністю, не враховуючи діяльність інших. Всі гілки влади мають спільно доповнювати одна одну, також берегти зв'язок між собою та взаємно узгоджувати прийняті рішення. За такої схеми звичайно зароджується певний політичний механізм, що є найпродуктивнішим та звісно за результативністю є кращим, як для кожного окремого громадянина, так і для усього суспільства взагалі [75].

За положеннями ст. 3 Конституції України закріплюється визначення найвищою соціальною цінності, а саме людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки. Зміст та спрямованість діяльності країни визначаються саме правами і свободами людини та крім того, їх гарантією [36]. Тому звідси випливає потреба створення країною відповідної дієвої системи державних органів. В. Шаповалов в своїй роботі написав, що поняття державного органу почало вживатися в ХІХ ст., саме в цей час зародилися ідеї про державу у якій влада належить усім громадянам, оскільки в світі поширювалися думки стосовно народовладдя та розподілення влади. Ця ідея вбачалася як певний правовий механізм, що є складним за своєю системою, складовими елементами якого мають стати державні органи [74]. Вчений розглядав зміст державного органу, як

«технічний термін для позначення певних відносин у державному союзі, утворюваних існуючим у цьому союзі правопорядком». Він вважав основною функцією органів держави - волевиявленням останньої від її ж імені. Дослідник Галай А. зазначав думку, що «органом держави можна назвати лише той, який вчиняє певні юридичні акти, які вважаються проявом волі держави у праві, або, щонайменше, беруть участь у вчиненні таких актів» [70].

За радянських часів багато фахівців та вчених зосереджували свої інтереси на проблематиці державних органів. Вагома кількість цих дослідників вважали, що до державних органів належать не усі державно-правові інститути. На перекір визначенню «державного органу», з'явилося поняття «органу державної влади», зазначений раніше механізм аналізувався вже як державний організм, що складається з різних органів – а саме органів державної влади, крім того до нього також відносили органи державного управління, органів прокуратури та судових органів [70]. Та всі дослідники дійшли висновку що поняття органу держави не є тотожним, визначенню органу державної влади. Вже після становлення незалежності України, не згасає увага дослідників до розбору правових засад функціонування державних органів.

Правовик О.Ф. Скакун у свої працях наводила тезу, що державний орган виступає як «частина державного апарату – група осіб чи одна особа, що має юридичне визначену державно-владну компетенцію» [73]. Вчений Дніпров О. С. висловлює думку стосовно визначення державного органу як «структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, який наділений компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави» [20].

Юридична енциклопедія наводить своє бачення державного органу як «структурно організованого елемента державного механізму, наділеного владними повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань» [23]. Переважна більшість вітчизняних дослідників

дотримуються радянської теорії, за якої інститут державних органів є самостійним та реальним, оскільки від інших суспільних утворень його різнять характерні ознаки. Вчений Дуліба Є. В. за власною думкою описує «орган держави» як частину механізму країни, зі своєю унікальною структурою, конкретно закріпленими повноваженнями за якими ведеться управління та підтримується взаємодія з іншими складовими державного механізму [22].

Жовнірчик Я. Ф. висловлював власне міркування, що державний орган є складовою цілого державного апарату, який за основним законодавством держави наділений певним обсягом прав для подальшого функціонування [26]. Також варто згадати думку Журавель Я.В., він наводить певний набір основних ознак державного органу, безпосередньо:

1. Виконання публічних функцій, до яких відносяться координаційні, регулятивні та прояви управління в кожній сфері, галузі чи регіоні.
2. Закріплення правового статусу вищим за юридичною силою державним органом.
3. Набуте право приймати рішення управлінського характеру в межах законів та Конституції.
4. Комплексна внутрішня структура, сам правовий апарат налічує підрозділи (інші органи) і в будь-якому разі також має державних службовців, штат та функції яких закріплюється у відповідних документах та інструкціях.
5. Фінансові кошти до таких державних органів надходять безпосередньо і виключно з державного бюджету.
6. Звітувати про результати своєї діяльності та нести повну юридичну відповідальність державний орган має перед особою чи органом, що створює чи обирає його [30].

Журавель Я. В. висловлює думку, що державний орган є незалежною комплексною одиницею державної влади, яка відповідно та у межах встановлених законодавством країни, наділяється певними владними

повноваженнями, що на свої меті реалізацію функцій певної гілки державної влади стосовно її власного профілю роботи [27]. Тобто характер державного органу визначається певними підзаконними актами, що сприймаються на базі вихідних статутних законів, а у іншому випадку безпосередньо та тільки основними законами та Конституцією України закріплюється статус органу державної влади. Також впливає твердження, що орган державної влади, у відношенні до державного органу, є різновидністю останнього та у законодавстві йому надається більшу уваги та забезпечення.

1.2. Поняття та ознаки органів виконавчої влади

Виконавча влада є абстрактною політико-правовою категорією, що вказує на існування державної влади, основним завданням якої є виконання законів, втілюючи в життя їх правові норми, забезпечення безперервного функціонування державних органів, захищати права і свободи людини, підтримувати громадський порядок і безпеку. Вважаємо, що для загальної характеристики правового статусу органів виконавчої влади важливо врахувати співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління». Поняття «державне управління» вживається в широкому та вузькому значенні. При цьому в широкому значенні тлумачення вказаного поняття є прийнятним лише на рівні аналізу загально соціальної системи управління загалом, що пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем [59].

В. Б. Авер'янов припускається висновку, що в широкому значенні характеризоване поняття охоплює усі види діяльності держави (усі форми реалізації влади держави загалом), а у вузькому – має значення відносно самостійного різновиду діяльності держави, що його здійснює певне коло державних органів та висловлює думку, що для характеристики держава, як загальний суб'єкт управління, має бути представлена диференційовано: як к

сукупність державних органів, між якими поділені різним чином певні види її діяльності [59].

У вузькому значенні розуміння державного управління дає змогу тлумачити його як самостійний специфічний вид державної діяльності, який в цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту у тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади. До того ж – питома вага цього виду діяльності для різних державних органів не однакова [49].

Як стверджують автори колективної роботи «Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус» сьогодні залишається не розробленим пласт проблем стосовно державної влади, її змісту й видів, механізму функціонування системи державної влади та її складових [41]. Влада розглядається як основа, передумова, рухома сила здійснення управління в суспільстві; управління є застосування влади, процес реалізації влади, її динаміка; інколи владу розглядають у загальному вигляді як управління.

Відповідно до Конституції України [36] єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює державну владу як безпосередньо, так і через органи державної влади: законодавчі, виконавчі й судові. Виконавча влада найбільш структурована в процесі свого формування й здійснення, тому найбільше реальних процесів у суспільстві пов'язано з нею, що свідчить про взаємозв'язок усіх гілок влади, тому однозначно говорити про їх співвідношення недоцільно. Сьогодні ж виконавча влада є відносно самостійною формою єдиної державної влади в Україні – атрибутом державно-владного механізму, побудованого за принципом розподілу влади та її здійснення поряд із законодавчою і судовою, тісно з ними взаємодіючи. Відповідно до конституційної доктрини поділу державної влади виконавча гілка – лише один із видів діяльності стосовно здійснення державної влади, зміст якої полягає в організації практичного виконання законів, втілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчорозпорядчої (управлінської)

діяльності [55].

Таким чином, розглядаючи питання стосовно поняття та ознак органів виконавчої влади в контексті управлінського змісту виконавчої влади, слід зауважити, проти спрощеного розуміння понять «виконавча влада» і «державне управління», що часто допускається в сучасних дослідженнях [59]. Це пов'язано з тим, що за радянських часів державне управління тлумачилось як порівняно самостійний вид діяльності держави поряд із такими її видами, як: а) діяльність так званих органів державної влади – Рад народних депутатів усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорський нагляд [39].

Проте категорії «виконавча влада» та «державне управління» за своїм змістом не збігаються. Спробуємо охарактеризувати та порівняти вказані категорії з огляду на їх специфіку. Так, державне управління як владно-організуюча діяльність певних органів (посадових осіб) держави здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади. А саме:

а) всередині апаратів будь-яких органів державної влади – з боку їх керівних посадових осіб стосовно інших службовців органу (апарату парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

б) всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій (апаратів управління) стосовно іншого персоналу.

В будь-якій демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише державної влади, адже ці функції:

а) можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, а також, зрештою, і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, деяким громадським організаціям);

б) до того ж функції виконавчої влади за своїм змістом об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як формі реалізації в цілому публічної влади, складовими частинами якої визнаються як державна влада, так і місцеве самоврядування. До речі, ці функції, в свою чергу, можуть бути делеговані органами місцевого самоврядування державним органам виконавчої влади [59].

Отже, частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватись за межами державного управління. В цьому, вважає В.Б. Авер'янов, полягає особлива діалектика співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» [59]. Виходячи з вказаних особливостей співвідношення розглядуваних понять в організаційно-правовому дослідженні виконавчої влади її суб'єкт в узагальненому вигляді може інтерпретуватись як «апарат державного управління». Він представлений складною системою органів виконавчої влади (їх інша поширена назва – органи державного управління), що перебувають у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання і функції держави шляхом повсякденної й оперативної управлінської (розпорядчої і виконавчої, або адміністративної) діяльності.

Необхідно розрізняти апарат державного управління як систему органів, і «апарат органів», який складається з підрозділів працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їхні владні повноваження, тобто їх компетенцію. Здійснення вказаних завдань виконавчої влади є результатом здійснення управлінських дій та прийняття управлінських рішень. Термін «державне управління» має практичний організаційно-юридичний зміст. Державне управління – це форма забезпечення виконавчої влади, тобто діяльність по забезпеченню виконавчої влади (в літературі можна зустріти назву – виконавчо-розпорядча діяльність) [13].

Державне управління – це діяльність держави, що забезпечує надійну та злагоджену роботу державного механізму. Необхідними атрибутами державного управління є право та нормотворчість, реалізація власних повноважень та заходів державного примусу, регулювання тощо [48]. Поняття «виконавча влада» є вужчим відносно поняття «державне управління», так як виконавча влада похідна від державного управління, ефективність її функціонування знаходиться в прямій залежності від рівня

організації системи державного управління [39]. Разом з тим саме виконавча влада визначає обсяг та зміст власних повноважень, що реалізуються в процесі державно-управлінської діяльності та місцевого самоврядування.

Органи виконавчої влади складають основу організуючої структури державного управління та здійснюють безпосередній управлінський вплив на різноманітні суспільні процеси, поведінку та діяльність людей. Виконавча влада здійснюється в формі управління та через управлінські процедури. Виконавча влада – це система відносин, в якій чільне місце займає управління. Вона реально впливає на суспільні відносини через діяльність людей. Виконавча влада здійснюється у формі управління та через управлінські процедури. [49].

Первинним системоутворюючим елементом державноуправлінського впливу на суспільство є державний орган [42]. Завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності державних органів в юридичній науці та науці державного управління отримали назву «правовий статус» вказаних органів [55].

Як результат широкого наукового узагальнення поняття «правовий статус» визначено як юридичну категорію, що за допомогою застосування наукових підходів дослідження відображає сутність і зміст правового становища того чи іншого державного органу. Виходячи з правової природи конституції як Основного Закону держави, значна кількість її норм стосується визначення компетенції державних органів. Разом із тим, зважаючи на значущість для суспільства виконуваних ними функцій, таке визначення стосується не всіх державних органів, а лише тих, які уособлюють вищу державну владу, тобто є вищими державними органами. Енциклопедичні видання тлумачать правовий статус (лат. status — стан, положення) як встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав і обов'язків, а у концентрованому вигляді правовий статус державних органів відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про відповідні органи, установи [23].

Державний орган (англ. state body; грецьк. organon – знаряддя, інструмент) – створене у встановленому (офіційному, юридичному) порядку утворення, що виконує від імені держави якусь одну або кілька її (держави) функцій у відповідності із спеціальним суспільним призначенням, наділене організаційною єдністю, власною компетенцією, повноваженнями [47].

В науковій літературі можна знайти різні визначення органу держави. Так, наприклад Бондаренко Л. І. органом держави називає первинну державну інстанцію, яку засновує держава, створює її в установленому порядку і діє за її повноваженнями [8]. Учений поняття органу держави наближає до поняття апарату держави та визначає, що органом державної влади є самостійний підрозділ апарату держави, що створений у встановленому законодавством порядку, має встановлену законом структуру та наділений певною компетенцією [8]. Бальцій Ю. Ю. в органі держави вбачає два основні моменти: державний орган, на його переконання, це основний елемент апарату держави, що наділений певною компетенцією [4].

Отже, орган держави – це перш за все ланка, утворена в установленому державною порядку, наділена певною компетенцією, та є складовою розгалуженої системи органів державної влади. Кожен елемент цієї системи виконує притаманні йому завдання, а разом вони утворюють апарат держави. Органам виконавчої влади держави притаманні ознаки, що всім іншим органам влади держави (законодавчим та судовим), зокрема, наступні. Орган держави створюється на підставі нормативно-правових актів, що чітко визначають призначення, порядок формування, інші питання, пов'язані з організацією та діяльністю того чи іншого підрозділу державного апарату.

Орган держави може мати складну структуру: департаменти, управління, відділи, сектори, комісії тощо. Вони не є самостійними державними органами, а лише структурними їх підрозділами. Для керівництва відповідною галуззю суспільного життя орган держави наділяється компетенцією – визначеними правами та обов'язками. У відповідності до своєї компетенції орган видає обов'язкові для виконання

правові акти, оскільки в межах наданих повноважень орган видає обов'язкові для виконання правові акти, оскільки в межах наданої компетенції кожен державний орган є офіційним представником держави. [61].

За такою ознакою, як порядок утворення органи виконавчої влади можуть бути такими, що обираються (наприклад Президент США, який очолює виконавчу владу США обирається населенням держави), а також такі, що формуються іншими органами влади у встановленому порядку. Аналіз органів виконавчої влади України дає підстави твердити, що за порядком формування всі органи виконавчої влади формуються у встановленому законом порядку. Так, відповідно до п. 10 ст. 106 Конституції України [36] Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах. За способом прийняття рішень виділяють органи одноособові та колегіальні.

Одноособові органи – ті органи, де рішення виймається одноособово керівником. Так, в п. 1 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [53] визначено, що голови місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень; а в ч. 1 ст. 41 вказаного Закону визначено, що голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади теж є одноособовими органами виконавчої влади. Колегіальні органи приймають рішення більшістю голосів, простою або кваліфікованою більшістю. Переважна більшість урядів демократичних країн світу мають уряди, що приймають рішення саме на колегіальній основі. До таких країн, зокрема, відноситься США. Україна не є виключенням, Кабінет Міністрів України теж є колегіальним органом виконавчої влади держави. Відповідно до ч. 1 т. 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [50] члени

Кабінету Міністрів України несуть солідарну відповідальність за результати діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу виконавчої влади. З огляду на зміст компетенції органи виконавчої влади бувають загальної компетенції та спеціальної компетенції [41].

Органи загальної компетенції в межах своїх повноважень приймають рішення з будь-яких питань (Кабінет Міністрів України, Харківська обласна 12 державна адміністрація, Менська районна державна адміністрація тощо). Органи виконавчої влади спеціальної компетенції здійснюють діяльність в межах якоїсь однієї галузі суспільного життя (наприклад Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство юстиції України, Національне агентство з питань державної служби України тощо. За статусом в ієрархічній структурі державного апарату можна виокремити вищі, центральні та місцеві органи виконавчої влади [61]. За даною класифікацією в науковій літературі по праву та по державному управлінню «вищі» та «місцеві» органи [54] або ж «центральні» та «місцеві», але останнім часом переважна більшість українських авторів, зокрема Погорелова З. О. [44] стверджує про одночасне поєднання в Україні обох вказаних ієрархічних структур. Вважаємо, що з огляду на існуюче законодавство, на різноплановість компетенції, ієрархічні зв'язки, все ж правильно виділяти саме три рівні ієрархічної структури органів виконавчої влади в нашій державі. Так, відповідно до ч. 1 ст. 113 Конституції України [36] є вищим органом у системі органів виконавчої влади. І хоча Основний закон не говорить окремо про існування ієрархічної системи центральних органів виконавчої влади, аналіз його норм дає підстави твердити про правильність такого припущення. Так, відповідно до п. 10 ст. 106 Конституції України [36] Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та припиняє їхні повноваження на цих посадах; відповідно до п. 15 ст. 106 – утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади,

діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

В ч. 2 ст. 117 Конституції України означено, що Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. З вказаного слідує, що основний закон передбачає в структурі органів виконавчої влади держави наявність такої ланки, як центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до норм ч. 1 ст. 118 Конституції України [36] виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Тобто вказана норма передбачає існування в державі вищевказаних органів. А розглянувши вимоги ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якій зазначається, що на виконання Конституції України, законів України, 13 актів Президента України, щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази, доходимо висновку, що місцеві державні адміністрації в рівні ієрархічної структури за статусом є нижчими від Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Оскільки, при прийнятті власних актів, мають забезпечувати виконання актів уряду України та її центральних органів виконавчої влади. За таким критерієм, як «характер підпорядкованості» в науковій літературі йдеться, що органи влади можуть бути виключно «вертикального» підпорядкування та органи т. зв. «подвійного підпорядкування» [62].

Принцип «подвійного» підпорядкування обумовлений бажанням врахувати при здійсненні управлінської діяльності як загальнодержавні, так і місцеві інтереси. Не дивлячись на те, що органам виконавчої влади є

притаманні ті ж ознаки, що й іншим органам держави, разом з тим, з огляду на специфіку діяльності, органи виконавчої влади мають певні особливості. Виконавча влада здійснюється системою спеціально створюваних суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властива органам законодавчої й судової влади. Через систему цих органів виконавчої влади здійснюється державне управління, виконавча й розпорядча діяльність [36].

Державні органи виконавчої влади уповноважені діяти самостійно в межах компетенції, визначеної Конституцією України та законами, без якихось узгоджень з органами інших гілок влади. Виконавча влада орієнтована перш за все на реалізацію законів. Від інших гілок влади вона принципово відрізняється предметом і сферою своєї діяльності. Її основне призначення – організація виконання актів законодавчої влади та інших нормативних актів, тому вона й називається «виконавчою владою» й характеризується тим, що має власне поле суспільних відносин для реалізації своїх повноважень. Виконавча влада потрібна для налагодження складної мережі суспільних зв'язків у економічній, соціально-культурній та інших сферах творчої й охоронної діяльності. Інші гілки влади не в змозі взяти на себе ці функції виконавчої влади в повному обсязі [41].

Масштаби її діяльності надзвичайно великі, її структурами охоплюються майже всі сфери суспільного життя: економіка, соціальна сфера, забезпечення безпеки й організація оборони, культури, освіти і науки тощо. Виконавча влада має універсальний характер і в часі, і в просторі, тобто здійснюється безперервно і скрізь, де функціонують людські колективи, але стратегічною лінією її органів ще не стала діяльність стосовно захисту та охорони конституційних прав і свобод громадян України, яка є демократичною унітарною республікою, тому організація системи виконавчої влади має будуватись на принципах цієї держави. Виконавча влада має предметний характер, у ній сконцентрована фактична державна сила. Вона спирається на регіони, громадськість, інформацію, фінансові та

інші ресурси, використовує просування по службі, нагородження тощо. Виконавча влада відрізняється від інших видів влади своїми специфічними методами, що використовуються для досягнення своїх цілей. Її характеризує поєднання таких основних елементів механізму проведення в життя владної волі, як примус, маніпулювання, переконання, авторитет і традиція.

Примусовість, покладання на силу, можливість самотійно здійснювати фізичні, організаційні та інші заходи примусу – сутнісна ознака виконавчої влади. Як основні критерії, що відрізняють виконавчу владу від інших, є: специфіка суспільних відносин, які регулюються цим різновидом влади; здійснення влади особистим суб'єктом; наявність специфічної організації, у межах якої здійснюється виконавча влада; особливі методи її реалізації [41].

Отже виконавча влада, як гілка державної влади, організовує, координує, спрямовує внутрішню й зовнішню діяльність держави, виконання чинного законодавства, охорону прав і свобод людини. Виконавча влада діє в межах своєї компетенції в масштабах всієї держави. При визначенні статусу органів виконавчої влади не можна залишити поза увагою те, що ці органи є юридичними особами публічного управління: створюються незалежно від волі приватних осіб виключно у розпорядчому, їх основна діяльність спрямована на здійснення спеціальних функцій (адміністративних, управлінських), що прямо не передбачає їх участь у цивільному обігу. порядку і діють на підставі закону чи спеціального нормативного акту.

Юридичні особи публічного права фінансуються за рахунок бюджету в межах їх видаткової частини. Правосуб'єктність юридичних осіб публічного права 15 визначається безпосередньо законом і вони можуть учиняти лише такі дії, які для них вказані в законі. Всі юридичні особи публічного права є носіями компетенції і можуть в її межах приймати владні рішення. Такі повноваження можуть бути власними або делегованими іншим державним органом. Так, КМУ, ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади, які відносять до юридичних осіб публічного права, хоч і беруть час від часу участь у цивільних відносинах, це не є їх основною функцією.

1.3. Інституційно-правовий статус уряду

В загальному розумінні, місце найвищого державного органу у системі виконавчої влади займає уряд країни. Термінологія слова уряд має два значення, перше полягає у значенні системи державних органів і посадових осіб, які займаються діяльністю виконавчого характеру, тому поняття уряду і виконавчої влади є тотожними. Друге значення полягає в позначенні цим терміном конкретного найвищого колегіального державного органу.

Насамперед, трактування цього терміну може відрізнятися в різних країнах, залежно від їх форм правління. Уряд у абсолютних і дуалістичних монархіях, та президентських республіках представляє собою число міністрів при голові держави, їх повноваження походять від повноважень голови. Стосовно країн з парламентською формою правління уряд характеризується як колегіальний орган виконавчої влади загальної компетенції, що керує діяльністю виконавчого і розпорядчого виду у державі.

В усіх державах, серед трьох гілок державної влади, виконавча влада є найбільшою та складнішою за своїм структурним складом. Ефективна політична діяльність кожної держави залежить від дієвої праці виконавчої ланки влади, закріплення стабільної системи її органів, які плідно виконують свою дії стосовно державного управління у різних галузях суспільного життя.

Виконавча влада за своїм складом поділяється на центральні та місцеві органи. До центральних органів відносяться президент, міністри та уряд, вони є найвищими за своєю юридичною силою та статусом встановленим законодавством держави, а місцеві органи становлять префектури, адміністрації, органи та посадові особи, їх назначають вже президент, прем'єр-міністр чи уряд [33].

Основні положення принципу розподілу державної влади вказують що на виконавчу гілку покладається завдання у всьому дотримуватися прийнятих парламентом законів. Стосовно інших напрямів державної влади,

вона виступає в ролі правозастосовної, її мета – виконувати вихідні положення законодавчих актів, та це не єдине її завдання. Також ж частиною її діяльності є розпорядчий процес, а саме органи виконавчої державної влади мають право від свого імені видавати певні накази, постанови та інші нормативно правові акти, і усе це застосовується для дотримання виконання волі актів та законів уряду та Президента України. Таким чином органи виконавчої влади наділені, за Конституцією України [36] та в рамках законодавства, правом займатися виконавчо-розпорядчою діяльністю та вирішувати проблеми економічного та соціально-культурного розвитку держави. Для характеристики виконавчої влади вихідним є поняття уряду.

Сьогодні це поняття асоціюється саме з виконавчою владою, хоча іноді про уряд або про врядування йдеться і стосовно державного владарювання загалом. Пріоритет у визначенні уряду у зв'язку з виконавчою владою можна визнати за Ж.-Ж.Руссо, який писав: «Я називаю Урядом або верховним управлінням здійснення виконавчої влади відповідно до законів» [27].

Термін «уряд» має два основних значення. По-перше, цим терміном узагальнено позначають систему державних органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу владу. По-друге, урядом так само узагальнено називають конкретний державний орган, який нерідко має офіційну назву саме уряду. Іноді термін «уряд» вживається в основному законі як, по суті, родова назва разом з іншою, власною назвою відповідного органу. Проте звичайно позначенню в конституції уряду слугує одна з його власних назв – найчастіше кабінет міністрів (кабінет) або рада міністрів. У Конституції України 1996р. термін «уряд» для позначення Кабінету Міністрів не використовується, але в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» останній визначений і як «Уряд України». Таке визначення є абсолютно коректним, адже відповідно до п.9 ст.116 Основного Закону [36] Кабінет Міністрів «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Зазначена функція (функції) Кабінету Міністрів засвідчує його чільне місце у системі органів виконавчої влади, що належить саме

уряду. Про уряд («правительство») УНР йшлося в IV Універсалі Української Центральної Ради, а про «Уряд Української РСР» – в Конституції (Основному Законі) УРСР 1978 р. [36].

Створенню уряду як органу виконавчої влади передували зміни у державному владарюванні, що відбулися за феодальних часів. В Англії у період абсолютизму для позначення групи довірених осіб короля вживали термін «кабінет». Наприкінці XVII ст. кабінет почали формувати за участю політичних кіл, що чисельно домінували або переважали у палаті громад парламенту, а з другої половини наступного століття визнали політичну відповідальність кабінету перед цією палатою. Саме у Великобританії виникла модель організації уряду, відповідно до якої урядом визнається кабінет (кабінет міністрів) [27].

За такої моделі уряду як органу у складі всіх керівників центральних органів виконавчої влади не існує. Ухвалювати власне урядові рішення уповноважений кабінет, до складу якого передусім входять найбільш авторитетні за змістом і характером їх компетенції міністри. Кабінетна модель організації уряду притаманна країнам з різними формами державного правління. За іншої моделі організації уряду до його складу входять усі керівники центральних органів виконавчої влади. У сукупності вони становлять уряд, назвою якого звичайно є рада міністрів. Цю модель також не можна асоціювати з якоюсь конкретною формою державного правління. В разі прийняття моделі ради міністрів склад уряду є доволі численним, тому в його структурі звичайно створюють більш вузьку колегію (президію), яка відіграє вирішальну роль стосовно урядової діяльності. Але тільки рада міністрів у повному складі уповноважена ухвалювати власне урядові рішення. Суттєвим стосовно характеристики виконавчої влади є порядок формування уряду. В різних країнах цей порядок відмінний, і відповідні відмінності зумовлені прийнятою формою державного правління [28].

За умов парламентського правління, передусім у парламентських республіках, процедури формування уряду реалізуються, як правило, саме у

парламенті або нижній палаті парламенту за формальною або навіть номінальною участю глави держави стосовно визначення глави уряду або кандидата на посаду глави уряду. Ключовою складовою цих процедур є надання уряду інвеститури. Сенс інституту інвеститури уряду у вираженні парламентом (у двопалатному парламенті – звичайно його нижньою палатою) довіри новому уряду. Відповідне рішення ухвалюється більшістю від загального складу парламенту або нижньої палати парламенту. В деяких країнах парламент (нижня палата) лише затверджує склад нового уряду, сформований вже призначеним главою уряду чи особою, котра визначена кандидатом на посаду глави уряду. Однак у більшості країн інвеститура передбачає парламентський розгляд урядової програми з наступним голосуванням стосовно довіри уряду – вотумом довіри. Результатом цього голосування вважається також затвердження чи не затвердження персонального складу уряду.

Вотум довіри, пов'язаний з формуванням нового уряду, відрізняється від вотуму довіри чинному уряду. Наслідком вотуму довіри новому уряду є визнання факту його сформування і його повноважності. Вотум довіри чинному уряду передбачає порушення самим урядом відповідного питання з метою одержання підтримки у парламенті або в нижній палаті парламенту здійснюваних урядом окремих заходів або загалом урядової політики. Вотум довіри новому уряду є обов'язковою стадією процесу його формування, а вотум довіри чинному уряду має характер альтернативи. Не вираження довіри новому уряду означає його не сформування, а не вираження довіри чинному уряду, за загальним правилом, тягне його відставку [27].

Однак за умов парламентського правління визначення персонального складу уряду завжди детерміноване розкладом партійно-політичних сил у парламенті або нижній палаті парламенту. Провідником у процесі формування уряду виступає політична партія або коаліція партій, депутати від якої становлять парламентську більшість. Така партія або коаліція забезпечують і поточне функціонування уряду. За умов парламентського

правління чинність уряду загалом співвіднесена з повноважністю парламенту або нижньої палати парламенту. Разом з тим повноваження уряду або його окремих членів з різних підстав можуть бути достроково припинені. В теорії конституціоналізму усі випадки дострокового припинення повноважень уряду в цілому або його окремих членів трактуються не як звільнення, а як відставка, добровільна або вимушена.

Причиною вимушеної відставки окремих членів уряду може бути правопорушення (конституційно-правова відповідальність) або доцільність (передбачена конституцією політична відповідальність), а вимушеної відставки уряду в цілому – тільки доцільність. За умов парламентського правління відставка уряду обов'язково відбувається в разі вираження йому недовіри у парламенті або нижній палаті парламенту. Відставка глави уряду можлива за його власним волевиявленням або за наслідками вираження недовіри йому чи уряду в цілому. При цьому відставка глави уряду з будь-яких підстав тягне відставку усього складу уряду. Відставка інших, ніж його глава, членів уряду залежить від їх волевиявлення або від рішення глави уряду. В тих країнах, де конституційована індивідуальна політична відповідальність членів уряду перед парламентом (у двопалатному парламенті – звичайно перед його нижньою палатою), їх відставка може бути наслідком такої відповідальності. У президентських республіках прийнято інший спосіб формування уряду. В латиноамериканських країнах з такою формою правління призначення на посади членів уряду на власний розсуд здійснює президент.

У США, де уряду як окремого державного органу не існує, заміщення президентом частини посад у системі виконавчої влади потребує надання сенатом «поради і згоди». Іншу частину посад у системі виконавчої влади президент заміщує на власний розсуд. Практично в усіх президентських республіках президент на власний розсуд відставляє з відповідних посад [27].

У більшості країн із змішаною республіканською формою державного правління спосіб формування уряду загалом є аналогом застосовуваного у

парламентських республіках. У відповідних країнах передбачений розгляд програми нового уряду у парламенті або нижній палаті парламенту з голосуванням стосовно довіри, тобто інвеститура уряду. Як і за умов парламентського правління, в країнах із змішаною республіканською формою державного правління чинність уряду у часі пов'язана з повноважністю парламенту або нижньої палати парламенту. Відставка усього складу уряду також відбувається в наслідок вираження йому недовіри. Відставка глави уряду зумовлена його власним волевиявленням або наслідками політичної відповідальності уряду в цілому перед парламентом (нижньою палатою). Однак підстави відставки інших членів уряду відмінні від визначених за умов парламентських форм правління. В різних країнах їх відставка зумовлена або власним волевиявленням, або індивідуальною політичною відповідальністю перед парламентом (нижньою палатою), або рішенням глави уряду чи рішенням президента, ухваленим за поданням глави уряду. Обмеженою є роль парламенту у формуванні уряду у пострадянських країнах з формою державного правління, що імітує змішану республіканську. В цих країнах президент за згодою парламенту або нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністра і, як правило, за формальними поданням чи пропозицією останнього або після таких самих за характером консультацій з ним – інших членів уряду. У відповідних пострадянських країнах чинність уряду в часі пов'язана з повноважністю президента [22].

При цьому прем'єр-міністр або інші члени уряду звільняються (відставаються) з посади за рішенням президента, ухваленим на його власний розсуд. Роль президента стосовно формування уряду посилюється у зв'язку з характером партійної системи, що нерідко виглядає штучною та неадекватною суспільним потребам, і, як наслідок, – з відсутністю політично і системно високоорганізованого парламенту. Існують значні відмінності в організації виконавчої влади, які зумовлені прийнятою формою державного правління. Вихідне значення у контексті таких відмінностей має ступінь поєднання з виконавчою владою глави держави. За умов парламентського

правління центром організації і здійснення виконавчої влади є уряд. Поєднання глави держави з виконавчою владою має за таких умов суто організаційний характер і постає формальним або навіть номінальним. У деяких основних законах уряд визначено вищим (найвищим) органом виконавчої влади, що відповідає його реальному місцю у державному механізмі. В інших передбачено, що уряду належить виконавча влада, або що уряд наділений виконавчою владою. За більш конкретними конституційними формулюваннями уряд визначає і спрямовує внутрішню і зовнішню політику, забезпечує її проведення, здійснює керівництво у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, тощо. Серед положень різних основних законів стосовно виконавчої влади треба виділити присвячені главі уряду. Останній звичайно має назву (титул) прем'єр-міністра, хоча існують й інші назви – голова, канцлер, міністр-президент. У більшості парламентських республік згідно з конституцією глава уряду керує урядом, представляє уряд і координує діяльність його членів. В окремих основних законах йдеться навіть про те, що глава уряду визначає основні напрями державної політики. Незалежно від конституційного визначення, за умов парламентського правління глава уряду є своєрідним стрижнем уряду і усієї системи виконавчої влади [18].

Його позиція має, як правило, вирішальне значення при визначенні персонального складу уряду. Розбіжності між главою уряду і окремими міністрами стосовно питань урядової діяльності майже завжди розв'язуються на його користь. Як зазначалося, відставка глави уряду з будь-якої підстави тягне відставку всього складу уряду, що є загальним правилом і для країн із змішаною республіканською формою державного правління. За умов парламентського правління уряд має партійний характер, а його глава звичайно є лідером правлячої партії або однієї з партій парламентської коаліції. Він фактично виступає керівником більшості у парламенті (нижній палаті), засобом якої здатний контролювати діяльність законодавчого органу. Така концентрація влади зумовлює авторитет глави уряду у політичному

середовищі і у суспільстві загалом. У президентських республіках виконавча влада належить президенту, або президент здійснює виконавчу владу, що прямо визначено в конституції. Хоча в ряді латиноамериканських країн з такою формою державного правління йдеться також про міністрів як суб'єктів виконавчої влади. Іноді президент визначений як глава виконавчої влади або як глава уряду. В більшості президентських республік відсутня окрема й інша, ніж президент, посада керівника уряду, а в тих, де вона існує, така посадова особа виконує фактично допоміжну роль при президенті. Тим самим за відповідної форми правління президент організаційно і функціонально поєднаний з виконавчою владою і, більше того є її юридичним і фактичним очільником. Як зазначалося, однією з ознак змішаної республіканської форми державного правління є дуалізм виконавчої влади [56].

Терміни «дуалізм виконавчої влади» і «дихотомія виконавчої влади», які у другій половині ХХ ст. з прикладними цілями почали вживати французькі автори, позначають поділ повноважень у відповідній сфері між урядом на чолі з його главою і президентом. При цьому президент формально не віднесений до системи органів виконавчої влади, і у нього відсутні повноваження на власний розсуд відправляти у відставку уряд або його окремих членів. За такого дуалізму президент не домінує у сфері виконавчої влади, адже у нього немає компетенційних підстав на це претендувати [16].

Він здебільшого здійснює належні йому повноваження у сфері виконавчої влади у визначеній конституцією і законами взаємодії з урядом і його главою. Разом з тим співвідношення владних потенцій уряду на чолі з його главою і президента нерідко залежить від розстановки партійно-політичних сил у парламенті (нижній палаті), від того, на кого політично орієнтована парламентська більшість – на президента чи на главу уряду. Наприклад, у певний період сучасної політичної історії Франції президент відігравав вирішальну роль стосовно виконавчої влади, а прем'єр-міністр, за

висловом Бальцій Ю. Ю., був «підставною особою, яка камуфлює здійснення політики президента». В інших країнах виникали ситуації, коли співвідношення між президентом і главою уряду стосовно виконавчої влади було по суті зворотнім [4].

Для характеристики виконавчої влади важливе значення має також інститут політичної відповідальності уряду. Таку відповідальність уряд несе або перед парламентом чи, у двопалатному парламенті, звичайно перед нижньою палатою парламенту, або (та) перед президентом, і це пов'язано з прийнятою формою державного правління. Політична відповідальність уряду може наставати за умов, коли діяння, яке її спричинило, не визначене правопорушенням: підставою настання такої відповідальності є оцінки діянь уряду за критеріями політичної доцільності. Як зазначається в літературі, за умов парламентського правління «політична відповідальність передбачає обов'язок уряду завжди діяти згідно з думкою парламентської більшості»²⁴. Стосовно політичної відповідальності уряду перед президентом можна за аналогією стверджувати про обов'язок уряду діяти згідно з думкою президента.

Отже, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову має давню історію. Кожна з гілок влади вважається самостійною та незалежною, і тим самим виключається можливість узурпації державної влади будь-якою особою або органом держави. Принцип поділу влади доповнюється системою стримувань та противаг, яка передбачає конкуренцію різних органів влади, тому гілки влади повинні взаємодіяти. Виконавча влада - влада, що має право безпосереднього управління державою. Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси. Виконавча влада – влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є інститут уряду. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством

РОЗДІЛ 2.

СУЧАСНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Загальна характеристика структури виконавчої влади за рівнями управління

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). говорячи про систему органів виконавчої влади держави слід почати з її структури. Оскільки категорія «структура» відображає будову та внутрішню форму системи. Зв'язок елементів у структурі підпорядкований діалектиці взаємовідношення частини і цілого. Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, бо саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. Стосовно системи структура є показником її організованості. Структура організації – це логічне взаємоспіввідношення рівнів управління і підрозділів, побудованих у такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягати цілей організації [47].

Структура, яка відображає синтез взаємозв'язків різних елементів, що функціонують для досягнення поставлених цілей, називається організаційною. Організаційну структуру визначають також як управлінську категорію, яка відображає організаційний бік відносин управління і становить єдність рівнів і ланок управління у їх взаємозв'язку. Ступені управління знаходяться у вертикальній залежності і підпорядковуються один одному за ієрархією. Звідси виникла пірамідальна структура управління [57].

Для розуміння закономірностей функціонування системи органів

виконавчої влади істотне значення має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка повинна здійснювати в системі роль своєрідного керуючого центру. Як відомо, з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови [41]. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного, а не з кількох владно-організаційних центрів. З урахуванням такого підходу в основу визначення згаданої найвищої структурної ланки покладена модель своєрідного «подвійного» центру. Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента України і Кабінету Міністрів. У ст. 113 Конституції України містить положення про те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [36].

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 [67].

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 ст. 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 [67].

Відповідно до положень Конституції України головним джерелом влади в Україні виступає народ, що виконує свою волю самостійно та через обраних ним владних органів. Роздільні три гілки влади: законодавча, виконавча і судова по собі є суверенними і не підлеглими між собою, та все ж вони мають між собою зв'язок і крім того узгоджують свою діяльність. Серед різноманітних наукових робіт існує така думка що у ролі провідної гілки влади виступає законодавча [36], проте у теперішньому світі через вимушені різкі управлінські рішення, все більш зосереджується увага на виконавчій владі.

Американський президент Т. Вудро Вільсон висловив свою позицію стосовно верховенства виконавчої гілки у системі державної влади, а саме коли виконавча влада безпосередньо очолюється суттєвими і мудрими політиками [72]. 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 який 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 виконавчій влади є певна ціль яка виокремлює її від інших гілок влади – фактичне управління державою.

Статус та повноваження Президента України, а також порядок його обрання визначені Конституцією України [36]. Президент України обирається громадянами України на базі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Відповідно до ст. 102 Конституції України, Президент України є Главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [36]. Основні повноваження Президента України закріплені у ст. 106 Конституції України:

- 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- 2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
- 4) приймає рішення про визнання іноземних держав;
- 5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
- 6) призначає всеукраїнський референдум стосовно змін Конституції України відповідно до ст. 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- 7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
- 8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;
- 9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до ст. 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;
- 10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;
- 11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;
- 12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;
- 13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- 14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;
- 15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України стосовно їх конституційності;
- 16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- 17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- 18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;
- 19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до

законів України військових формувань;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає на посади третину складу Конституційного Суду України;

23) пункт 23 частини першої ст. 106 виключено

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето стосовно прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. На базі та на виконання Конституції і законів України

видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї ст., скріплюють підписами Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання [36].

Глава держави користується правом недоторканності на час виконання повноважень. За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України. Повноваження Глави держави припиняються достроково у разі відставки; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпічменту; смерті.

До головних завдань виконавчої влади належать:

- підтримка безпеки громадян, суспільства, країни;
- формування умов для здійснення громадянами їх прав та свобод, для вільного духовного, суспільного, та економічного, життя суспільства;
- формування умов для забезпечення гарного стану громадян, держави, економіки країни в цілому [36].

Діяльність виконавчої влади покладена на спеціальні органи різної правової сили, що не притаманно органам законодавчої та судової влади, саме цими органами здійснюється державне управління [50]. 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, соціально-культурній 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) [36].

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.

2.2. Розподіл повноважень центральних 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.

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 [50].

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» [6]. 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, суспільного захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, суспільного 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 [36].

Природно, що ст. 116 Конституції України не охоплює і вичерпно не врегульовує всю компетенцію Кабінету Міністрів України, функції і повноваження якого містяться в інших статтях 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 [50], а саме:

- 1) у сфері економіки та фінансів:

- забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та суспільного розвитку;

- визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;

- здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому

законом порядку окремі повноваження стосовно управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

- приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів;

- сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи стосовно демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

- забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

- забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;

- забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;

- забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя[50];

- визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання стосовно задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах);

- утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;

- забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;

- забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;

- розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України;

- обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик;

- організовує державне страхування;

- забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення;

- забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

- організовує та забезпечує здійснення митної справи;

- бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів;

- виступає гарантом стосовно позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках – відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

- забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів стосовно підвищення реальних доходів населення та забезпечує суспільний захист громадян;

- виступає стороною суспільного діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до закону проводить консультації з іншими сторонами суспільного діалогу стосовно проектів законів, інших

нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин;

- забезпечує підготовку проектів законів стосовно державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

- забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів стосовно зміцнення матеріально-технічної бази закладів суспільного захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення;

- забезпечує проведення державної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов'язань;

- забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

- забезпечує проведення державної політики у сферах культури, етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорони історичної та культурної спадщини, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України;

- забезпечує розроблення і здійснення заходів стосовно створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства;

- проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;

- забезпечує проведення науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм;

- вживає заходів стосовно вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;

- визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності;

- забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

- забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм;

- здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;

- приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища;

- координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;

- забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

- засновує премії та стипендії Кабінету Міністрів України за особливі досягнення в різних сферах суспільного життя, визначає їх розмір та порядок призначення;

3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод

людини та громадянина:

- забезпечує проведення державної правової політики;
 - здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;
 - вживає заходів стосовно захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;
 - здійснює заходи стосовно забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками;
 - створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню;
 - здійснює заходи стосовно забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги;
 - забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів;
 - організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, суспільний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;
 - забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади стосовно запобігання і протидії корупції;
- 4) у сфері зовнішньої політики:
- забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов'язані з цим документи;
 - забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення

питань стосовно укладення та виконання міжнародних договорів України; – приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна (будівництво, реконструкцію об'єктів) для потреб закордонних дипломатичних установ України;

5) у сфері національної безпеки та обороноздатності:

– здійснює заходи стосовно охорони та захисту державного кордону України і території України;

– здійснює заходи стосовно зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань;

– здійснює заходи стосовно забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

– вживає заходів стосовно забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;

– забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей;

– здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

– вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;

– визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу;

6) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби:

– здійснює заходи стосовно кадрового забезпечення органів виконавчої влади;

– розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та

оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління;

- приймає рішення стосовно забезпечення представництва інтересів Кабінету Міністрів України під час розгляду справ у Конституційному Суді України;

- вживає в межах своїх повноважень заходів стосовно заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності:

- а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників;

- б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади);

- в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України;

- затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади;

- визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських;

- організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби;

- утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи. Кабінет Міністрів України здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Окресливши основні групи функцій та повноважень Кабінету Міністрів України відповідно до вказаного вище критерію, можемо зробити висновок про те, що Кабінет Міністрів України – це орган виконавчої влади загальної компетенції, який, вступаючи напряду у конкретні правовідносини, може набувати ознаки органу виконавчої влади спеціальної компетенції.

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» [35]. 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 [59].

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 центральный орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України, а керівник призначається на посаду та звільняється з посади в порядку визначеному Конституцією України. Центральный орган виконавчої влади відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний йому і підконтрольний» [66].

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 [54]. Основна відмінність між цими органами полягає в тому, що міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної 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 державної 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, який 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» [39].

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 [58] 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 [58]. Утворюються, реорганізуються та ліквіднуються 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 є центральним органом виконавчої влади, який 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. 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» [39].

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, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статuti), 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 [58].

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 [58].

2.3. Розподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади

Існуюча система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою, незавершеною і відірваною від людей. Після декількох спроб її реформування система залишається в цілому неефективною, бо поєднує і старі інститути, що залишились у спадок від радянської доби, і нові інститути, які сформувалися у період незалежності України. Розбудова демократичної, соціальної та правової держави – це сучасний етап державотворення в Україні. Важливим акцентом у побудові такої держави є проведення науково обґрунтованого реформування усієї системи виконавчої влади. Результатом такого реформування має стати створення системи виконавчої влади, яка забезпечує ефективне державне управління і на центральному рівні, і на місцевому, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [53].

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-

економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [53].

Найменування місцевих державних адміністрацій є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зміна назви адміністративно-територіальної одиниці є підставою для перейменування відповідної місцевої державної адміністрації. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Типове положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації та рекомендаційний перелік її структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України [53].

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим - також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень [53].

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожную посаду вноситься одна кандидатура.

Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:

- 1) порушення ними Конституції України і законів України;
- 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом недієздатним;
- 4) виїзду на проживання в іншу країну;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду;
- 6) порушення вимог несумісності;
- 8) висловлення недовіри двома третинами від складу відповідної ради;
- 9) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів місцевих державних адміністрацій можуть бути припинені Президентом України у разі:

- 1) прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;
- 2) подання Прем'єр-міністра України;
- 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- 4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України;
- 5) з ініціативи Президента України [53].

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку (1374-99-п), що визначається Кабінетом Міністрів України.

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій зі статусом юридичних осіб публічного права здійснюють визначені Законом України «Про державну службу» [48] повноваження керівника державної служби у цих структурних підрозділах.

На посади в місцеві державні адміністрації призначаються громадяни України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог ст. 11 Закону України «Про засади державної мовної політики» [49].

Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або суміщати свою службову діяльність з

іншою, в тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої діяльності у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Не можуть бути призначені на посади в місцеві державні адміністрації особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [53].

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; {Пункт 4 частини першої ст. 13 із змінами, внесеними згідно із Законом N 2388-VI (2388-17) від 01.07.2010}
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) суспільного захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [53].

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.

У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та

інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;

б) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;

8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;

9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, суспільного захисту населення, фізичної культури і спорту;

10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;

11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;

12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

14) за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків;

15) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій;

16) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони). Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування є найбільш ефективною формою організації державної влади [58, 53, 49].

Ключовою проблемою, яка суттєво впливає на розуміння суті місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого

визначення кола і суті функцій і завдань, які повинні здійснювати на даному етапі розвитку країни органи місцевого самоврядування. Іншими словами, мова йде про те, чи потрібно, щоб органи місцевого самоврядування здійснювали власні повноваження, визначені законом, і одночасно загальнодержавні функції і завдання, або ж вирішували лише свої власні, так звані, питання місцевого значення. Це дискусійне питання вже тривалий час є предметом дебатів відомих науковців, державних діячів та громадськості. Адже, як відомо, зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без одночасної децентралізації функцій і завдань на рівень територіальних органів, яких обирають їх громади на базі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Саме за рахунок дотримання цього принципу місцеве самоврядування як реальність, як важлива ознака демократії, функціонує в переважній більшості розвинених країн. Аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводився цей процес без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Тому одним з найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їх повноважень. Упродовж тривалого часу теоретики державного управління намагаються обґрунтувати різницю між державними і місцевими справами. Однак всі ці спроби відзначаються тим, що вони спираються переважно на довільні й недостатньо обґрунтовані міркування та висновки, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нестійкою і кожна держава може провести її лише з урахуванням своїх політичних інтересів, історичних,

культурних та інших традицій і особливостей. Яскравим прикладом відсутності таких критеріїв є те, що ті ж питання в одних країнах можуть бути віднесені до відання органів виконавчої влади, а в інших – до відання органів місцевого самоврядування. Нормативне регулювання організації та діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється не тільки за законодавством кожної держави, а й за нормами і положеннями, визначеними відповідними актами міжнародного рівня. У даному разі – це Європейська хартія місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року [24].

Цей документ, обумовлюючи принципи та основні напрями розвитку місцевого самоврядування, водночас окреслює напрями його взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади. Слід зазначити, що абсолютного розподілу, повного відокремлення державних структур від самоврядних немає і бути не може. Однак тенденції, які визначають основні напрями їхньої діяльності, характер зв'язку між ними встановити варто. Допомогти в цьому можуть основні принципи, визначені у згаданій вище Європейській хартії місцевого самоврядування. Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що пошук оптимальної моделі публічної адміністрації на місцях в цілому органічно пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування, збалансування та уникнення їх дублювання між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Деконцентрація передбачає передачу цих повноважень до територіальних органів центральних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій. Децентралізація – делегування виконання державних повноважень органам місцевого самоврядування. Деконцентрація повноважень підвищує відповідальність місцевих державних адміністрацій за виконання цих повноважень, а також за координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях з метою досягнення більшої ефективності державного управління соціально-

економічними процесами [71].

Що стосується децентралізації, то відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з відповідною передачею бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів з державного бюджету України [36].

Таким чином, повноваження органів виконавчої влади, що передаються державою органам місцевого самоврядування – величина змінна і пов'язана з фінансовими та іншими державними пріоритетами. На даний час політикумом України визначено такі основні засади, на яких повинна базуватися трансформація системи публічної адміністрації на місцях, що є складовою широкомасштабної адміністративної реформи:

- дотримання принципу верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі принципи, як верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, взагалі не згадуються;

- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень, не лише в межах населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях;

- дотримання принципу субсидіарності – зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами;

- реформування адміністративно-територіального устрою, головною метою якого має бути створення правових, економічних та організаційних умов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними,

фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;

– трансформація місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі виконавчої влади – залишення за місцевими державними адміністраціями лише функцій виконавчої влади з питань, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійного лиха, боротьба із злочинністю, управління об'єктами державної власності тощо) та передача відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

Базуючись на зазначених засадах, законодавчо необхідно:

– чітко визначити, які питання відносяться до відання органів виконавчої влади, а які до органів місцевого самоврядування. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, результати виконання яких (у першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час як повноваження місцевого самоврядування пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальної громади та з наданням управлінських послуг її членам;

– переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Закон повинен чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі виключні. Зокрема, для забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування (тобто розповсюдження юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) необхідно наділити органи місцевого самоврядування функціями, які зараз охоплюються поняттям «державне управління».

Тобто органи місцевого самоврядування первинного рівня перетворюються на органи публічної влади з відповідними повноваженнями

для надання всього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам; – переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Повноваження, як загальні так і виключні, мають бути чітко окреслені та розмежовані за рівнями управління. Обсяг власних повноважень повинен максимально перевищувати обсяг делегованих повноважень.

До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів слід віднести лише ті питання, які зачіпають інтереси жителів всього району та області або не можуть бути вирішені на рівні громади. При цьому розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів. За підсумками довготривалих пошуків оптимальної моделі регіонального управління було визнано необхідність внесення змін до Конституції України, які б у контексті удосконалення публічної адміністрації на місцях мали відкрити реальний шлях до прийняття пакету законів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні.

Як відомо, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла конституційною більшістю Закон (реєстраційний № 2222) «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» [47], відповідно до якого запроваджено парламентсько-президентську форму державного управління, перерозподілено конституційні повноваження між Президентом, Верховною Радою та Урядом України, змінено порядок формування Уряду. Натомість ефективне функціонування європейської моделі парламентсько-президентської держави неможливе без європейської моделі місцевого самоврядування. У зв'язку з цим значимим фактом є те, що прикінцевими та перехідними положеннями зазначеного Закону задекларовано необхідність

прийняття Закону про внесення змін до Конституції України з питань удосконалення місцевого самоврядування [2].

Отже, в Україні, відповідно до конституційно-правової моделі управління функціонує трирівнева система державної влади. Відповідно до неї функціонують виконавчі органи вищого, центрального та місцевого рівня. Внаслідок здійснення реформи децентралізації влади в Україні протягом 2015-2021 рр. було суттєво розширено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом передачі значної частини таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Взаємодія державних органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому рівні здійснюється у таких формах:

1) здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері благоустрою, охорони земель та культурної спадщини, соціального забезпечення та ін.;

2) звітування державних органів виконавчої влади перед місцевими радами щодо реалізації повноважень, делегованих державним органам;

3) інформаційна взаємодія, що покликана забезпечити ефективність, доступність адміністративних послуг, а також дотримання принципу раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;

4) співробітництво шляхом утворення спільних виконавчих органів та укладення договорів про спільну діяльність.

РОЗДІЛ 3.

ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми оптимізації повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування залишаються на сьогоднішній день досить актуальними і потребують змін для майбутнього українського державотворення.

Проблема взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади має місце практично на всіх етапах розвитку місцевого самоврядування. Постійно існувала необхідність узгодження інтересів місцевого самоврядування і держави в особі місцевих державних адміністрацій, їх збалансованості та необхідності оптимального правового регулювання. Так, відображенням цієї проблеми є те, що учасники таких відносин не завжди бажають взаємодіяти. Нерідко спостерігається навіть протистояння державних органів влади та органів місцевого самоврядування.

У цих двох самостійних систем місцевої публічної влади є окремі спільні завдання – вони так чи інакше торкаються вирішення місцевих проблем. Та незважаючи на те, що вони є різними за юридичною природою ланками місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу, покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення. Тому органи місцевого самоврядування та органи місцевої виконавчої влади мають розглядатися не як конкуруючі інституції, а як складові узгодженого механізму управління на місцях.

Оптимізація взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найбільш ефективно виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги.

До основних проблем, що зумовлюють необхідність оптимізації системи органів влади, слід віднести такі:

- невідповідність державних функцій потребам суспільства, що може полягати у сумнівній доцільності завищеного обсягу державного контролю в будь-якій сфері діяльності, або ж в ускладненні адміністративної процедури;
- недостатній системний розподіл функцій поміж органами публічної влади та законодавчо закладеного внутрішнього конфлікту інтересів у діяльності кожного органу;
- невизначеність стосовно розподілу посад на політичні й адміністративні, що, як правило, призводить до політизації державної служби, підвищення рівня корупції та плинності кадрів.

Україна потребує вдосконалення в системі адміністративного устрою, розробки законопроектів, що сприятимуть процесу делегування повноважень центральною виконавчою владою місцевим органам та місцевому самоврядуванню. Найбільш оптимальними та доречними для вирішення цієї проблеми є децентралізація. Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Місьцеве самоврядування більш ефективне у вирішенні власних проблем ніж центральні органи влади. Тому децентралізація на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади [18].

Проблеми взаємовідносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування є постійними темами для обговорення, предметом численних науково-практичних семінарів та конференцій. Різні дослідники виділяють різну кількість наукових принципів, за якими має будуватися діалог та взаємовідносини влади та самоврядування в процесі політичного управління сучасною країною.

Необхідно зазначити, що дана проблематика є досить актуальною для політичного диспуту з питань політичного транзиту. Однак, при всьому

розмаїтті політичних досліджень всіх їх об'єднує спільна риса – більшість з них присвячена окремим аспектам демократизації, або політичним перетворенням. На даний момент актуальним для сучасної політичної науки та практики постає аналіз соціально-політичних підвалин масштабних політичних трансформацій, зокрема модернізації існуючої системи влади, без чого неможливий подальший цивілізаційний розвиток жодної з країн [7].

У розвинених демократичних країнах реалізація повноважень місцевими органами влади в першу чергу базується на чіткому розподілі з метою ефективної реалізації функцій держави. В Україні державна влада та місцеве самоврядування знаходяться в тісній взаємодії та взаємовпливі. Ці відносини обумовлені їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади. Окрім цього, вказана взаємодія визначена та регламентована вітчизняним законодавством.

Українське законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вказане положення відображене у ч. 4 ст. 143 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні їм [36].

Якщо говорити про особливості реалізації повноважень місцевими органами влади, то потрібно зазначити, що саме форми взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень.

Місцеві органи державної виконавчої влади забезпечують реалізацію на відповідних територіях функцій та повноважень центральних органів влади. Їх економічні функції є складовою частиною економічних функцій державної виконавчої влади взагалі. Разом з тим у розвинутих країнах склалася практика, згідно з якою функції центральних і місцевих органів державної виконавчої влади розмежовані. Відповідно до цієї практики

центральный уряд делегує, передає частину своїх повноважень в економічній сфері місцевим органам державної влади. Цей процес має назву деконцентрації повноважень. На місцеві органи державної виконавчої влади, як правило, покладаються функції управління майном підприємств, що входять до державного сектора, нагляду за дотриманням законодавства, забезпечення екологічної та економічної безпеки, державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності та ін. [42].

Аналіз досвіду розвинутих європейських країн показує, що лише запровадження державного контролю та аудиту місцевих фінансів, встановлення фіскальних лімітів, посилення відповідальності працівників місцевих органів влади та гармонізація податкового законодавства і прозора система міжбюджетних трансфертів дає можливість розширити фінансову автономію місцевих органів влади та підвищити якість послуг, які надаються громадянам і зробити їх більш економічно ефективними.

Для забезпечення децентралізації публічного управління необхідне, в першу чергу, правове регулювання не лише на законодавчому рівні з організації-діяльності органів виконавчої влади, але й прийняття законів стосовно адміністративно-територіального устрою, про місцеві референдуми, громадські слухання, внести зміни чи прийняти у новій редакції Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

Загалом з боку уряду та центральних органів виконавчої влади слід забезпечити: підвищення спроможності громад та їхніх представників на достатній життєвий рівень, на свободу асоціацій та мирних зібрань, створення дієвого механізму реалізації прав стосовно підвищення якості життя у галузі комунальних та соціальних послуг. Водночас корисним можна вважати проведення регулярних зустрічей повноважних осіб місцевої влади з громадами, їхніми ініціативними групами й організаціями, спільно формулювати ініціативи, супроводжувати та контролювати їх впровадження [70].

Децентралізація – це один із прогресивних способів взаємовідносин між центром та регіонами. Дуже важливою і болючою залишається проблема

можливості місцевих органів влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів.

В Україні існує багато депресивних територій, в яких все ще неможливо створити фінансові самодостатні структури місцевого управління. Тобто такі регіони не зможуть обійтися без зовнішнього втручання, тобто без підтримки держави.

За останні роки Верховною Радою України за ініціативи Президента України та Кабінету Міністрів України прийнято низку законів, спрямованих на реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [37], затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 року, що передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення. На цей час комплексна реформа, в основу якої покладено, перш за все, передачу повноважень державою за принципом субсидіарності органам місцевого самоврядування, стала, за оцінкою експертів та практиків, найуспішнішою в нашій країні.

Так, зокрема, на значній території держави утворено досить потужні самодостатні об'єднані територіальні громади, які отримали додаткові повноваження та фінансові ресурси для активного соціально-економічного розвитку своїх територій.

Однак рівень законодавчого забезпечення децентралізаційних процесів ще не достатній, як за кількістю таких законопроектів, так і за їх якістю. Звідси – необхідність його вдосконалення шляхом підготовки таких змін і доповнень, які не суперечили б Основному Закону України, зокрема й стосовно застосування правових термінів, та гарантували незворотність позитивних результатів.

Необхідно чітко розділити сфери діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади, територіальних підрозділів та органів місцевого самоврядування на базі: однозначного законодавчого розмежування понять «повноваження виконавчої влади» та «повноваження

місцевого самоврядування»; трансформація місцевих державних адміністрацій у контролюючі органи влади; формального закріплення та фактичного дотримання принципу субсидіарності, через що зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади. У зв'язку з цим, як результат роботи Конституційної Асамблеї, певних змін має зазначити насамперед Конституція України та з метою ефективної організації та діяльності місцевих органів влади необхідним є внесення змін до закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Змін потребують і інші акти.

Так, наприклад, згідно ст. 22 Бюджетного кодексу України головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, можуть бути виключно місцеві державні адміністрації, виконавчі органи й апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), головні управління, управління, відділи та інші самостійні структури підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих ради в особі їхніх керівників [9]. З цього положення видно, що в цій сфері законодавець одночасно робить розпорядниками коштів ті органи, які є представниками інтересів різних суб'єктів, що може викликати конфлікт.

Звісно, ця законодавча норма має бути змінена на користь органів місцевого самоврядування, що відповідатиме принципу субсидіарності, закріпленому в ст. 7 цього Кодексу.

Можливість самостійного наповнення місцевих бюджетів є однією з умов децентралізації виконавчої влади. Відповідно до принципу субсидіарності використання коштів і регуляторні функції повинні виконуватися на найбільш можливих низових рівнях державного управління. Саме жителі місцевої громади як платники податків мають право їх спрямовувати на реалізацію регіональних програм.

Рівень економічного розвитку країни або регіону в певній мірі визначається можливостями децентралізації влади, на практиці бідні держави

часто схиляються до централізації. Централізація зростає у тому випадку, коли центр вирішує всі фінансові питання. Іншими словами, чим заможніша країна, тим більше відповідальності та ресурсів вона подає на місця. Крім того, важливим є можливість впровадження децентралізації на практиці.

На регіональному рівні функціонують одночасно два центри публічної влади: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування. Тому, через відсутність належної правової бази стосовно розмежування повноважень даних органів може виникнути небезпека конкуренції їх компетенції. Залишається проблемою і розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, а також не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування [65].

Наслідком децентралізації публічної влади має бути оптимальний баланс (на базі законодавчого розмежування) повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Таке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у контексті децентралізації влади має відбуватися на базі певних принципів. По-перше, принцип урахування цілеспрямованості функціонування публічно-самоврядної влади, що функціонує від імені та в інтересах місцевого населення та принцип субсидіарності (відповідно до п. 1 ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»; відповідно до п. 3 ст. 4, «публічні повноваження, як правило здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином.

Насамперед вважаємо, що потрібно було б в межах підготовчого (першого) етапу Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37] розробити Програму

законодавчого сприяння якісному розмежуванню компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, головною метою якої визначити законодавче забезпечення недопущення дублювання повноважень, функцій і завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів та між ними й органами виконавчої влади на місцевому рівні.

Наступним кроком повинно було стати прийняття законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» в новій редакції, яка чітко визначала би завдання, функції, предмети відання й повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також порядок їх взаємодії (у тому числі порядок укладення адміністративних договорів із питань розмежування компетенції) та відповідальності за порушення компетенції. Зокрема, питання, що дублюють повноваження державної влади, слід виводити зі складу місцевих, їх виконання можливе шляхом передачі окремих державних повноважень.

При цьому, на нашу думку, слід говорити про тимчасову передачу повноважень за потреби, а не обов'язкове їх закріплення (Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Це вимагає створення зайвих структурних підрозділів або розширення повноважень вже існуючих, що значно ускладнює процес управління й потребує зайвих матеріальних затрат.

Отже, удосконалення правового регулювання інституту місцевого самоврядування не може здійснюватися у відриві від реформи адміністративно-територіального устрою. Адже забезпечити впровадження принципів повсюдності та спроможності місцевого самоврядування неможливо без перегляду підходів до встановлення його територіальної основи. Існуючий адміністративно-територіальний поділ склався ще за радянських часів і на сьогодні є застарілим, громіздким. Наявна адміністративно-територіальна основа місцевого самоврядування не відповідає вимогам суспільного, економічного розвитку та ефективного управління.

3.2. Інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації

Ключовою умовою сталого розвитку суспільства та стабільного функціонування держави є інституційне забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами жителів місцевих громад. Інституційним фундаментом у даному випадку є Конституція України у якій закріплено дуальність системи місцевої влади у формі місцевих державних адміністрацій (органи виконавчої влади) та місцевого самоврядування як публічної влади територіальних громад. Отже, в межах, визначених Конституцією України права Українського народу забезпечують органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13, 142, 143 Конституції України) [36]. Важливим питанням є науковий підхід до проблеми оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. В рамках здійснення даної реформи місцеве самоврядування полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках – повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління [64]. Тим самим не допускається можливість обмеження повноважень територіальних громад повноваженнями місцевих державних адміністрацій.

Ключовою умовою сталого розвитку суспільства та стабільного функціонування держави є інституційне забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами жителів місцевих громад. Інституційним фундаментом у даному випадку є Конституція України у якій закріплено дуальність системи місцевої влади у формі місцевих державних адміністрацій (органи виконавчої влади) та місцевого самоврядування як публічної влади територіальних громад [36]. Важливим питанням є науковий підхід до проблеми оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої

влади в умовах децентралізації. В рамках здійснення даної реформи місцеве самоврядування передбачає надання територіальним громадам та їх органам автономність прв на вирішення питань місцевого життя. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління [60]. При цьому не допускається можливість обмеження чи дублювання повноважень територіальних громад повноваженнями місцевих державних адміністрацій.

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на відповідній інституційно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад – обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України регламентує межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [36]. Однак є ряд невизначених інституційно-правових напрямів, які вимагають вивчення та наукового обґрунтування розподілу повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації та реформи територіальної організації влади.

Система органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування тісно пов'язані між собою та є інститутами єдиної публічної влади, джерелом якої є народ, що впливає із ст. 5 Конституції України [36]. Консолідованість функцій і завдань місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування будується на єдності принципів децентралізації державного управління (правової, організаційної, фінансової автономії), регламентованих Конституцією та законами України [40]. Шаповалова І. О. наголошує, що місцеві державні адміністрації є провайдерами внутрішньої державної політики на місцях та ініціаторами заходів для її реалізації органами місцевого самоврядування у економічній, соціальній, культурній, екологічній, релігійній, національно-побутовій та інших сферах [68]. При

цьому конституція надає органам місцевого самоврядування повноваження самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування [36].

Варто відзначити, що реформа місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади є однією з наймасштабніших і разом із тим успішних трансформаційних змін у системі публічного управління в історії незалежної України. Як відомо, із початком 2020 року стартував другий етап реформування, в наслідок якого 12 червня 2020 року Кабінетом Міністрів України було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій країни. У результаті було створено 1469 нових спроможних територіальних громад, а на основі прийнятої 17 липня 2020 року Верховною Радою України Постанови №807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», орієнтовну на реорганізацію адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня, утворено 136 консолідованих районів [69]. Такий крок став інституційним початком до організації нового порядку діяльності органів державної виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування.

Вищезазначені трансформаційні зміни детермінували необхідність реструктуризації 490 районних державних адміністрацій в усіх адміністративно-територіальних одиницях субрегіонального рівня України [36]. Це, у свою чергу, вимагає приведення територіальної юрисдикції виконавчої влади у відповідність з оновленим районуванням країни, а також обумовило наділення їх належною юридичною правоздатністю, яка відповідала б актуальному суспільно-політичному курсу стосовно оптимізації повноважень та визначення ролі місцевих державних адміністрацій в ієрархії органів публічної влади в державі. Відповідно дані умови створили ряд нетипових проблем як для місцевих органів виконавчої влади так і для місцевого самоврядування, які органічно обумовлені реалізацією державної політики на місцях.

Серед таких проблем варто відзначити ситуацію після внесення 2 червня 2016 року змін до Конституції України стосовно системи правосуддя. Даними змінами органи системи прокуратури в Україні було позбавлено повноважень стосовно здійснення загального нагляду за дотриманням законності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Тим самим в правовій системі України виник інституційний вакуум у частині існування правоздатного представника державної влади, уповноваженого від імені та в інтересах народу [36], звертатись до суду у разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам Конституції України та Законам.

Звернемо також увагу на недосконалість інституційно-правового регулювання відносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у вигляді дублювання державними адміністраціями окремих повноважень місцевого самоврядування, а також системні прогалини в сфері забезпечення законності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування й очевидні дисбаланси системи стримувань і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням [5]. Це можна пояснити тим, що функції місцевих державних адміністрацій змінилися після розширення повноважень місцевого самоврядування та створення спроможних громад. Але місцеві органи виконавчої влади продовжують працювати за старим законодавством, що вимагає оновлення нормативно-правового забезпечення повноважень місцевих державних адміністрацій, що дозволить уникнути непорозумінь на місцях і виключить можливе втручання їх в діяльність органів місцевого самоврядування [43].

Одним із ключових завдань реформи децентралізації та територіальної організації влади є чітке розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування і оптимізація шляхом модернізації інституційно-правової основи їх діяльності [43]. З цією метою на розгляд Уряду було направлено ряд законопроектів серед яких відзначимо

основні:

1. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою [62].

2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів стосовно децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою [61].

3. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України стосовно реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні [63].

Проаналізуємо основні положення зазначених законопроектів.

Метою проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» є формування спроможного та ефективного місцевого самоврядування через перерозподіл повноважень місцевого самоврядування та виконавчих органів, що дозволить забезпечити доступність та покращити якість надання публічних послуг жителям об'єднаних громад. Проектні зміни також передбачають внесення змін до ряду статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема стосовно:

- розмежування повноважень районних та обласних рад з урахуванням змін до бюджетного законодавства;

- визначення повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів (без розподілу на сільські ради з чисельністю населення до 500 осіб, міські ради міст районного значення, міст обласного значення, ради об'єднаних територіальних громад);

– усунення дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів [62].

Проектні норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів стосовно децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» визначають однакові повноваження для сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів та об'єднані територіальні громади. Також усувається дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів. Зокрема, нормами проекту розмежовуються повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад, районних та обласних державних адміністрацій. Виключаються норми стосовно повноважень органів місцевого самоврядування міст районного значення, міст обласного значення, міст республіканського значення, об'єднаних територіальних громад [61].

Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України стосовно реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» має на меті створення юридичних основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу, а також реалізація конституційних положень стосовно функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі [63].

Зазначеним аконопроектом вносяться зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів:

– координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів

виконавчої влади;

- забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

Законопроектом також передбачено створення трирівневої система із забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування та його посадових осіб та перевірки їх рішень стосовно відповідності Конституції України та законам України:

1. Районний рівень (районними державними адміністраціями) – перевірка актів сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів

2. Регіональний рівень (обласними державними адміністраціями) – перевірка актів районних рад;

3. Центральний рівень (центральним органом виконавчої влади) – перевірка актів обласних рад.

За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та законів України, а за відсутності належної реакції звернутись до суду про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині [62].

Отже, прийняття зазначених проєктних змін до інституційно-правових засад реалізації повноважень місцевих органів влади в умовах децентралізації сприятиме формуванню спроможного та ефективного місцевого самоврядування, дозволить забезпечити доступність і покращити якість надання публічних послуг жителям, сприятиме приведенню українського законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування. Також це дозволить прологувати другий етап реформування територіальної організації влади, що дозволить уніфікувати і привести повноваження місцевих державних адміністрацій у відповідність із нормами

Конституції України. Окрім цього нормативні акти передбачають формування дієвої системи контролю законності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що, у свою чергу, забезпечує домінування принципу верховенства права на території новостворених територіальних громад та районів [69].

Після формування нової адміністративно-територіальної основи для діяльності органів влади та проведення місцевих виборів, постало питання термінового забезпечення дієздатності органів місцевого самоврядування та райдержадміністрації у нових громадах і районах. Для цього 6 грудня 2020 року набув чинності Закон України №1009-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» [31]. Цей Закон дав можливість працювати новообраним органам місцевого самоврядування громад і районів, врегулювавши питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та зобов'язань. Крім того, Закон дав змогу створити районні державні адміністрації в нових районах. Громади отримали у комунальну власність усі об'єкти спільної власності ліквідованого району, які розташовані на їхній території: закладів культури, охорони здоров'я, освіти, спорту, соціального обслуговування та ін. Проте на практиці процес передачі майна доозволила виявити проблеми у координації діяльності місцевого самоврядування і виконавчої влади [5].

Можемо дійти висновку, що неузгодженість у нормативно-правових засадах розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та субрегіонального рівнів та місцевої виконавчої влади міститиме ризики для децентралізації, а саме:

1. Ризик відновлення доступу голів та депутатів районних рад до фінансових ресурсів та майна територіальних громад через відповідні законодавчі зміни шляхом формування хибної думки стосовно великої кількості неспроможних громад, нездатних надавати якісні послуги, та їх

некомпетентне керівництво.

2. Ризик втручання в сферу компетенції місцевого самоврядування на основі політичного протистояння та штучно створеного в інформаційному просторі фейку стосовно необхідності припинення процесу децентралізації, обґрунтованого потребою збереження керованості процесами державного управління та національної безпеки.

3. Збереження патерналістських очікувань з боку керівництва об'єднаних громад стосовно управлінської підтримки з боку районних рад, що не корелює з автономним статусом повноважень рад громад [5].

Ключовим етапом удосконалення інституційно-правового поля оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади є запропонований Президентом проєкт Закону про внесення змін до Конституції України [64]. У пояснювальній записці даного законопроєкту зазначається, що чинна модель організації влади на місцях зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення місцевого самоврядування, порушує принципи його компетенційної автономії, повноти, організаційної самостійності, матеріальної та фінансової спроможності. Внаслідок цього місцеве самоврядування фактично підміняється централізованим механізмом державного управління через місцеві державні адміністрації. Такий стан дестабілізує ситуацію в регіонах, негативним чином позначається на їх соціально-економічному становищі. Важливим положенням законопроєкту є ініціювання запровадження інституту префектів з метою адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України.

За результатами проведеного дослідження варто відзначити, що важливим є забезпечення балансу інтересів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, при цьому визначивши оптимальний перерозподіл повноважень, що відповідатиме чинній Конституції, а також

логіці децентралізації стосовно потреби у мінімізації ролі державної влади у реалізації повноважень місцевого самоврядування. При цьому важливо не допустити дискредитації цілей реформи децентралізації.

Виявлено проблему у модернізації інституційно-правових засад розподілу повноважень між базовим та субрегіональним рівнями місцевого самоврядування та виконавчої влади, які відбуваються фрагментарно, що породжує ряд нетипових проблем. Зокрема, передача активів та фінансів без встановлення повноважень у відповідних сферах життєдіяльності створюють суперечності та ускладнюють перехідний етап реформи.

Варто зазначити, що нормативно-правові акти, які здатні розв'язати ряд виявлених проблем, зокрема визначити однакові повноваження сільських, селищних, міських рад, розмежувати повноваження районних та обласних рад, районних та обласних державних адміністрацій з урахуванням змін до бюджетного законодавства; усунути дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, запровадити інститут префектів з метою адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України на сьогодні залишаються у вигляді законопроектів. Отже з метою оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації та збереження ролі місцевого самоврядування необхідно посилити активність інституційно-правових змін, ініційованих фахівцями з державного управління.

Найбільшої критики зазнало те, що префекту пропонувалося надати право призупиняти дію акта органу місцевого самоврядування тайого посадових осіб з одночасним зверненням до суду, що однозначно обмежує місцеве самоврядування та ставить його в залежність від рішень (не обов'язково правомірних) представника держави. Більш прийнятною ті такою, що не утискає місцеве самоврядування, була б інша схема, коли дія

актів зупиняється судом за поданням префекта. Крім того,законопроектom не передбачена можливість дії зворотного напрямку – запровадження,.

Також треба зазначити, що для забезпечення реалізації багатьох майбутніх конституційних нововведень необхідно розробити комплекс відповідних законів, зокрема закону, яким має визначатися порядок призначення та звільнення, повноваження та підзвітність тимчасового уповноваженого, який перебиратиме на себе функції організації роботи виконавчих органів місцевого рівня у разі тимчасового призупинення Президентом України за поданням префекта повноважень голови громади, складу ради громади,окружної чи обласної ради. Саме розділення посад префекта й тимчасовогоуповноваженого є вдалим, оскільки позбавляє префекта особистої зацікавленості упризупиненні повноважень зазначених органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ **0969056440**

1. Проаналізовано особливості становлення і принципи поділу влади у державі. Визначено, що принцип поділу влади доповнюється системою стримувань та противаг, яка передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування й підтримки відносної рівноваги сил. Носієм виконавчої влади в масштабах країни є уряд, назва якого встановлюється Конституцією і законодавством країни. Таким чином, призначення органів виконавчої влади – управління, що охоплює виконавчу діяльність - здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади; розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

2. Досліджено поняття та ознаки органів виконавчої влади. Визначено, що 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.

3. Проаналізовано інституційно-правовий статус уряду. Визначено, що принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову має давню історію. Кожна з гілок влади вважається самостійною та незалежною, і тим самим виключається можливість узурпації державної влади будь-якою особою або

органом держави. Принцип поділу влади доповнюється системою стримувань та противаг, яка передбачає конкуренцію різних органів влади, тому гілки влади повинні взаємодіяти. Виконавча влада - влада, що має право безпосереднього управління державою. Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси. Виконавча влада – влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є інститут уряду. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством.

4. Охарактеризовано структуру виконавчої влади за рівнями управління. Обґрунтовано, що в Україні відповідно до конституційно-правової моделі управління функціонує трирівнева система державної влади. Відповідно до неї функціонують виконавчі органи вищого, центрального та місцевого рівня. Виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему з такими ознаками як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Доведено, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

5. Досліджено розподіл повноважень центральних органів виконавчої влади в Україні. Обґрунтовано, що компетенція органів виконавчої влади становить сукупність функцій і повноважень стосовно сфери об'єктів управління. Відповідно до цього компетенція державного органу визначено шляхом вказівки на: сферу суспільного життя, що є об'єктом діяльності органу; державну функцію, яку орган повинен здійснювати в певній галузі суспільного життя і яка проявляється в низці окремих питань, що підлягають віданню органу; конкретні повноваження службовців, що є засобом успішного здійснення зазначеної функції в згаданій сфері суспільного життя.

6. Досліджено розподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади. Визначено, що внаслідок здійснення реформи децентралізації влади в

Україні протягом 2015-2021 рр. було суттєво розширено повноваження органів місцевого самоврядування шляхом передачі значної частини таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Взаємодія державних органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування на базовому рівні здійснюється у таких формах: здійснення заходів державного контролю та нагляду за виконанням делегованих повноважень виконавчими органами місцевого самоврядування, зокрема у сфері благоустрою, охорони земель та культурної спадщини, соціального забезпечення та ін.; звітування державних органів виконавчої влади перед місцевими радами щодо реалізації повноважень, делегованих державним органам; інформаційна взаємодія, що покликана забезпечити ефективність, доступність адміністративних послуг, а також дотримання принципу раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; співробітництво шляхом утворення спільних виконавчих органів та укладення договорів про спільну діяльність.

7. Проаналізовано проблеми оптимізації повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виявлено проблему у модернізації інституційно-правових засад розподілу повноважень між базовим та субрегіональним рівнями місцевого самоврядування та виконавчої влади, які відбуваються фрагментарно, що породжує ряд нетипових проблем. Зокрема, передача активів та фінансів без встановлення повноважень у відповідних сферах життєдіяльності створюють суперечності та ускладнюють перехідний етап реформи.

8. Обґрунтовано перспективні напрями інституційно-правових засад оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. Обґрунтовано, що нормативно-правові акти, які здатні розв'язати ряд виявлених проблем, зокрема визначити однакові повноваження сільських, селищних, міських рад, розмежувати повноваження районних та обласних рад, районних та обласних державних

адміністрацій з урахуванням змін до бюджетного законодавства; усунути дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, запровадити інститут префектів з метою адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України на сьогодні залишаються у вигляді законопроектів. Отже з метою оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації та збереження ролі місцевого самоврядування необхідно посилити активність інституційно-правових змін, ініційованих фахівцями з державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. 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.
2. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи Часопис Київського університету права. 2009. № 2. С. 110–116.
3. Баламуш М. А. Політична служба в органах виконавчої влади (адміністративно-правовий аналіз. Правова держава. 2022. № 46. С. 43-50.
4. Бальцій Ю. Ю. Стосовно теорії розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 4. С. 120-125.
5. Барінова Д. С., Нестеренко В. В., Валюшко І. В. Проблеми перерозподілу повноважень між районним та базовим рівнями місцевого самоврядування в сучасних умовах. Національний інститут стратегічних досліджень. 2021. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/pererorozpodil-povnovazen.pdf>
6. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. Наука, 1984. 236 с.
7. Битяк Ю. Правова природа адміністративних договорів. Вісник Академії правових наук України. Харків. 2001. № 3 (26). С. 106.
8. Бондаренко Л. І. Трансформаційні процеси в організації діяльності органів виконавчої влади. Інвестиції: практика та досвід. 2022. № 11-12. С. 127-134.
9. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI: ред. від 20 вересня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>
10. Окремі А. Умови взаємодії органів місцевої влади та недержавних

організацій у контексті децентралізації влади в Україні. Підприємство, господарство і право. 2011. № 7. С. 32.

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

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

13. Дерещ В. А. Оптимізація як одна з форм змін у системі центральних органів виконавчої влади. Правова держава. 2022. Вип. 33. С. 373-384.

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

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

16. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

17. 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>

18. Диновський Д. М. Проблеми і перспективи адміністративної та муніципальної реформ в державно-правовому будівництві. Актуальні проблеми державотворення в Україні: Матеріали IV міжвузівської науково-практичної конференції. Рівне. 2001. С. 276.

19. Дніпров О. С. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 55–60.

20. 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.

21. Должиков Г.Ю. Концепция местного самоуправления в Дании.

Warszawa: Wydawca: Sp. z o.o. «Diamondtradingtour», 2015. Str. 40–42.

22. Дуліба Є. В. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Актуальні проблеми правознавства. 2022. Вип. 4. С. 46-55.

23. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. Київ. НАДУ. 2010. 820 с.

24. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія міжнар. док. від 15 жовтня 1985 року. URL :http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

25. 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

26. 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

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

28. 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.

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

30. Журавель Я.В. Стосовно 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.

31. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно впорядкування окремих питань організації та діяльності

органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» № 1009-IX від 17.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>

32. 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>

33. 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

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

35. 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.

36. 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>

37. 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

38. 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.

39. Зубар І. В., Літовка О. М. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6, 2023.
40. Зубар І. В. Розвиток малих форм господарювання в регіоні. Економіка АПК. 2014. № 11. С. 106-114.
41. Зубар І. В. Передумови формування ринку землі сільськогосподарського призначення. Ефективна економіка. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4405>.
42. Зубар І. В., Пайлик Р. Л. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації. Інвестиції: практика та досвід. № 13, 2023. С. 121-125.
43. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed20200101#Text>
44. Погорєлова З. О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 75(1). С. 47-52.
45. Погорєлова З. О. Організаційно-правові напрямки удосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 76(1). С. 54-59.
46. Пресцентр ініціативи "Децентралізація". URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14295>
47. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 2. Ст. 44.
48. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
49. Про засади державної мовної політики: Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17#Text>
50. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014

року № 794-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

51. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

52. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР : ред. від 06 грудня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

53. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

54. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 10 вересня 2014 року № 442. Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105

55. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр>

56. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. №1861-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

57. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. №2493-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

58. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385

59. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні / За заг. ред. В. Б. Авер'янова: Наукова доповідь. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. С. 10–11

60. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (стосовно децентралізації влади) №2598 від 13.12.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

61. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів стосовно децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого

самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою». № 6282 від 04.11.2021р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73151

62. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою. № 6281 від 04.11.2021р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73150

63. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України стосовно реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» № 4298 від 30.10.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

64. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2009. Вип. 44. С. 144-150.

65. Ткаченко Ю. Л. Проблеми децентралізації влади в українському суспільстві. Миколаїв. 2016. С.125-126

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

67. Федорів У. Американські концепції парламентаризму. Вісник Прикарпатського університету. Серія «Політологія». 2015. Вип. 9. С. 94-102

68. Шаповалова І. О. Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації: взаємодія і проблеми розмежування повноважень. Економічний аналіз: зб. наук. праць. 2014. Том 17. № 3. С. 76-80

69. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп.. та ін; за

наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.

70. Галай А. Умови взаємодії органів місцевої влади та недержавних організацій у контексті децентралізації влади в Україні. Підприємство, господарство і право. 2011. № 7. С. 32.

71. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers #23. URL : www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf

72. Welton W. The study of administration // Political science quarterly. V.2. (June), 1887.

73. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. 273 с.

74. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. Право України. 2003. № 8. С. 25–29.

75. Процюк І.В. Поділ та єдність державної влади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2007. №14. С. 70-76.

76. Костицький В.В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. Соціологія права. 2011. № 2. С. 11-20.

77. Козинець О. Г., Толкач А.М. Історичний аспект розвитку теорії розподілу влади. Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law: collection of international scientific papers : in 2 parts. Part 2. Current Issues of Legal Science and Practice. Management and Public Administration. Innovations in Education. Environmental Protection. Engineering and Technologies Chernihiv: CNUT, 2017. P. 22-25

78. Теорія держави і права : навчальний посібник. В.М. Суботін, О.В. Філонов, Л.М.Князькова, І.Я. Тодоров. Київ : Знання, 2005. 327 с.

79. Котуков О. А. Генезис наукових ідей стосовно обмеження публічної влади. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 2 (50). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-2/doc/1/03.pdf>

80. Демиденко Г.Г. История учений о праве и государстве: Курс

лекций. Харьков: Факт, 2001. 384 с.

81. 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.

82. Onyshchuk Yu., Zubar I. Economic-energy efficiency evaluation of growing and use of bioenergy crops. The scientific heritage. 2020. № 48. P. 27-35.

83. 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

84. Zubar I., Yaremchuk N. Food security of the state: the main problematic aspects. Colloquium-journal. 2021, Vol 1. № 88. P. 43-52.

85. 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.

86. Zubar I., Onyshchuk Yu. Features of land relations reform in Ukraine. Colloquium-journal. 2021. VOL7. №94. P. 48-57.