



**СІВЕРСЬКИЙ ЦЕНТР
ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ**



**СІВЕРСЬКАКИЙ ІНСТИТУТ
РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Наталія Мужикова

Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус

Чернігів – 2013

УДК 350(01)(09)(022)
ББК 67.9(4УКР)301
М 89

*Затверджено до друку навчально-методичною радою
Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів місцевого
самоврядування, державних підприємств, установ і організацій,
протокол № 3 від 1 липня 2013 р.*

Мужикова Н.М. Органи виконавчої влади в Україні:
М 89 правовий статус / Сіверський інститут регіональних досліджень;
Ред. кол.: В. М. Бойко (голова ред.) [та ін.]. – Чернігів:
Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. – 100 с.

ISBN 978-617-7062-07-2

У виданні зроблена спроба проаналізувати нинішній правовий статус органів виконавчої влади України в цілому. Автор розглядає питання їх формування та функціонування з точки зору прав, обов'язків і відповідальності зазначених органів та відповідних посадових осіб, аналізує основні проблеми що виникають, пропонує шляхи їх усунення.

Книга призначається для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, викладачів вищих навчальних закладів, студентів, слухачів закладів післядипломної освіти, всіх, хто цікавиться проблемами побудови та функціонування системи державного управління в Україні.

УДК 350(01)(09)(022)
ББК 67.9(4УКР)301

ISBN 978-617-7062-07-2

© Мужикова Н.М.
© Сіверський інститут регіональних досліджень
© Сіверський центр післядипломної освіти

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
1.1. Поняття та ознаки органів виконавчої влади.....	6
1.2. Система органів виконавчої влади.....	15
1.3. Основні засади формування та функціонування органів виконавчої влади в Україні.....	20
 РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
2.1. Правовий статус Кабінету Міністрів України.....	30
2.2. Правовий статус центральних органів виконавчої влади України (міністерств, агентств, інспекцій, служб) та органів зі спеціальним статусом.....	37
2.3. Правовий статус місцевих органів виконавчої влади, що входять до системи органів виконавчої влади.....	50
 РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
3.1. Проблеми формування та функціонування органів виконавчої влади в Україні.....	58
3.2. Окремі питання взаємодії органів виконавчої влади у системі органів державної влади.....	66
3.3. Ресурсне забезпечення органів виконавчої влади.....	76
 ВИСНОВКИ.....	 88
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	 92

ВСТУП

Конституція України стала фундаментом реформування правової системи України, створення якісно нового державного механізму, через запровадження поділу єдиної державної влади на самостійні гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Становлення та подальший розвиток України як правової, демократичної, соціальної держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення у відповідність до вимог сьогодення. Це передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування й нормативного оформлення функцій і компетенції між усіма органами державної влади та місцевого самоврядування. За таких умов особливої актуальності набуває проблема формування та функціонування органів виконавчої влади, що забезпечують виконання законодавства на території держави та забезпечують одну з найважливіших сфер державного управління.

Належна організація та діяльність органів виконавчої влади, оптимальне правове регулювання компетенції та форм діяльності цих органів має суттєве значення для їх впливу на суспільні відносини, насамперед на зростання добробуту населення, що є головною метою і завданням діяльності зазначених органів. Належне функціонування інституту органів виконавчої влади сприятиме також втіленню в життя такого важливого принципу функціонування державного механізму як доцільне поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством та державою. Адже Україну як сильну унітарну державу можна побудувати лише за умови постійного розвитку центру та регіонів та розумного поєднання функцій всіх ланок системи органів виконавчої влади, що чітко та ефективно зможуть здійснювати функції, що на них покладені, та продуктивно взаємодіятимуть як між собою, так і з органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами недержавного сектору. Висока динамічність та інтенсивність політичних і соціально-економічних процесів у суспільстві й державі потребують переосмислення багатьох теоретичних і практичних розробок правової науки, у тому числі відносно органів виконавчої влади. Інститут цих органів, не дивлячись порівняно недавнє їх становлення з початку проголошення незалежності української держави, встиг не тільки посісти важливе місце у системі державної влади України, але й відчувати трансформацію, пов'язану зі зміною уявлень про місце і роль органів виконавчої влади в загальній системі влади і більш чітким втіленням у життя принципу розподілу влад.

Динамічність об'єктів управління визначає необхідність постійного удосконалення, зміни його організаційної структури. Для посткомуністичних країн це актуалізується трансформаційними процесами, які відбуваються в економічній і соціальній сферах, і введенням основ соціально орієнтованої ринкової економіки. Разом з тим, побудова демократичного громадянського суспільства, необхідність розширення співробітництва зі світовим співтовариством породжує потребу у здійсненні децентралізації управління, розширенні прав місцевих органів виконавчої влади, більш чіткому окресленні відносин між гілками влади, а також органами державної влади та суб'єктами ведення господарства.

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється в процесі реалізації адміністративної реформи в Україні. В першу чергу це стосується реформування центральних органів виконавчої влади. Центральні органи виконавчої влади займають другий рівень в трирівневій системі органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади входять міністерства, центральні органи виконавчої влади (державні служби, агенції, інспекції), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України). В зв'язку забезпеченням проведення адміністративної реформи та необхідності оптимізації системи органів виконавчої влади з тим, щоб при найменших затратах вона ефективно забезпечувала функції, які на неї покладаються, стає актуальним розгляд питання про правовий статус органів виконавчої влади держави з урахуванням зарубіжної практики.

Наталія Мужикова, начальник юридичного відділу апарату Чернігівської обласної державної адміністрації

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. 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 [49, с. 131]. В.Б. Авер'янов припускається висновку, що в широкому значенні характеризує 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 сукупність державних органів, між якими поділені різним чином певні види її діяльності [49, с. 131].

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, с. 133].

Як стверджують автори колективної роботи «Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування» сьогодні залишається не розробленим пласт проблем щодо державної влади, її змісту й видів, механізму функціонування системи державної влади та її складових [43, с. 8]. Влада розглядається як основа, передумова, рухома сила здійснення управління в суспільстві [52, с. 33]; управління є застосування влади, процес реалізації влади, її динаміка [42, с. 46]; інколи владу розглядають у загальному вигляді як управління [66, с. 17].

Відповідно до Конституції України [1] 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 щодо здійснення державної влади, зміст якої полягає в організації практичного виконання законів, втілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності [55, с. 478].

Таким чином, розглядаючи питання щодо 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 [39, с. 185]. 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, с. 185].

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 щодо інших службовців органу (апарату парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

б) всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій (апаратів управління) щодо 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 [39, с. 184]

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» [39, с. 185].

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) [49, с. 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 [55, с. 478].

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, с. 179] 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, с. 146].

Первинним системоутворюючим елементом державно-управлінського впливу на суспільство є державний орган [42, с. 11; 19, с. 101; 20, с. 186]. 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, с. 134.].

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 [39, с. 186].

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, с. 150].

В науковій літературі можна знайти різні визначення органу держави.

Так, наприклад Рубцов В. П. органом держави називає первинну державну інстанцію, яку засновує держава, створює її в установленому порядку і діє за її повноваженнями [62, с. 229]. Лазарєв 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 [54, с. 92]. Нерсисянц в органі держави вбачає два основні моменти: державний орган, на його переконання, це основний елемент апарату держави, що наділений певною компетенцією [61, с. 567].

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, с. 93].

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 [1] 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» [2] 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 [2] 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, відносяться США, Росія, Білорусь тощо. 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» [3] 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 [61, с. 94]. Органи загальної компетенції в межах своїх повноважень приймають рішення з будь-яких питань (Кабінет Міністрів України, Харківська обласна

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, с. 94]. За даною класифікацією в науковій літературі по праву та по державному управлінню «вищі» та «місцеві» органи [54, с. 94] або ж «центральні» та «місцеві», але останнім часом переважна більшість українських авторів (Нижник Н. Р., Авер'янов В.Б.) [49, с. 23; 16, с. 179]) стверджують 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 [1] 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 [1] 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 ліквідовує 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 [1] 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,

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, с. 187; 15, с. 94]. 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, с. 12–13].

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.

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 щодо 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 тощо.

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.

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 права: 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

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 (укладаючи договори перевезення, підяду тощо), це не є їх основною функцією.

1.2. Система органів виконавчої влади

Система (від давн.-грец. *συστήμα* – ціле, складене із частин, з'єднання) – множинність елементів, що перебувають у відносинах та зв'язках один з іншим, що утворюють визначену цілісність та єдність [63, с. 1437].

Існує щонайменше кілька десятків різних визначень поняття «система», що використовуються в залежності від контексту, галузі знань і мети дослідження. [46] [51] Основний фактор, що впливає на відмінність у визначеннях, полягає в тому, що в використанні поняття «система» є подвійність: з одного боку воно використовується для позначення об'єктивно існуючих феноменів, а з іншого боку – як метод вивчення і представлення феноменів, тобто як суб'єктивна модель реальності. [51] У зв'язку з цією подвійністю автори визначень розрізняють щонайменше два аспекти: як відрізнити системний об'єкт від несистемного і як побудувати систему шляхом виділення її з навколишнього середовища. На основі першого підходу дається дескриптивне (описове) визначення системи, на основі другого – конструктивне, [41] іноді вони поєднуються. Підходи до визначення системи також пропонують поділяти на онтологічний (відповідає дескриптивному), гносеологічний і методологічний (останні два відповідають конструктивному). [41, с. 170–179]

Спільним для всіх систем є :

Цілісність – система є абстрактною сутністю, що наділена цілісністю і визначена у своїх межах [44].

Синергічність, емерджентність – поява у системи властивостей, не властивих елементам системи; принципова нез'єднуваність властивостей системи до суми властивостей складових її компонентів (неадитивні). Можливості системи перевершують суму можливостей її складових частин; загальна продуктивність або функціональність системи краще, ніж у простої суми елементів [44].

Ієрархічність – кожен компонент системи може розглядатися як система; сама система також може розглядатися як елемент деякої надсистеми (суперсистеми).

Практично в кожному виданні з теорії систем і системного аналізу обговорюється питання про класифікацію систем, при цьому найбільша різноманітність точок зору спостерігається при класифікації складних систем. Більшість класифікацій є довільними (емпіричними), тобто їх авторами просто перераховуються деякі види систем, істотні з погляду розв'язуваних задач, а питання про принципи вибору ознак (підстав) поділу систем і повноти класифікації при цьому навіть не ставляться [51].

Класифікації систем здійснюються за предметним або за категоріальним принципом. Предметний принцип класифікації полягає у виділенні основних видів конкретних систем, існуючих в природі і суспільстві, з урахуванням виду відображуваного об'єкта (технічні, біологічні, економічні і т. п.) або з урахуванням виду наукового напрямку, використовуваного для моделювання (математичні, фізичні, хімічні та ін.) При категоріальній класифікації системи розділяються за загальними характеристиками, властивим будь-яким систем незалежно від їх матеріального втілення [51].

Таким чином, 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, с. 90].

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, с. 36].

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, с. 90]. 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.

Таке становище зумовлено тим, що визначена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного, президентсько-парламентського типу закономірно пов'язана з так званим «дуалізмом» виконавчої влади. Це означає, що повноваження виконавчої влади певним чином розподілені між Президентом України і Кабінетом Міністрів.

Однак це не дає підстав ототожнювати пост Президента з цією гілкою влади. Адже статус Президента як глави держави має, так би мовити, наскрізне значення щодо гілок влади.

Специфіка цього статусу полягає: в тому, що в ньому окреме місце займають його повноваження у сфері виконавчої влади (або державного управління). Причому їх обсяг прямо залежить від існуючої в державі форми правління: цей обсяг більший у президентській республіці, менший – у парламентській.

Згідно із закріпленою у Конституції системою органів виконавчої влади її елементами є [1]:

Кабінет Міністрів – вищий орган у системі органів виконавчої влади;

систему центральних органів виконавчої влади України становлять: міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;

місцеві державні адміністрації – це державні органи виконавчої влади в областях, районах, в районах Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі, які наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені розпорядження, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Кабінет Міністрів України. Згідно з частиною першою ст.113 Конституції України «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» [1]. Це означає, що Кабінет Міністрів як уряд очолює систему органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів.

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування, координації діяльності інших органів виконавчої влади та здійснення контролю за їх функціонуванням покладено в основу формування вертикальних управлінських зв'язків. Так, КМУ спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина.

Міністерства та інші ЦОВВ утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Міністерства та інші ЦОВВ підзвітні та підконтрольні КМУ. Питання діяльності міністерств у КМУ представляють відповідні міністри. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами.

Кабінету Міністрів України підзвітні та підконтрольні місцеві державні адміністрації, голови яких при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед ними. Кабінет Міністрів України в особі Прем'єр-міністра вносить подання Президенту України щодо призначення на посаду, звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Кабінет Міністрів постійно одержує від місцевих державних адміністрацій детальну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів місцевих державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів питань. Кабінет Міністрів України вносить подання Президенту України пропозицій щодо скасування актів місцевих, державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їх дії.

Кабінет Міністрів України затверджує типовий регламент місцевих державних адміністрацій, типові положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації, рекомендаційний перелік її структурних підрозділів, визначає граничну чисельність та фонд оплати праці працівників місцевих державних адміністрацій, у тому числі їх апаратів, і витрати на їх утримання.

У рамках вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади – міністерствам – підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль. Територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом України. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення) [51, с. 178].

В аналогічному порядку утворюються і територіальні органи центрального органу виконавчої влади. Так, територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, та Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи центрального органу виконавчої влади створюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, затвердженим Президентом України. Територіальні органи центрального

органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення).

Вертикальні управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади передбачають підпорядкованість обласним державним адміністраціям районних державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за нею [49, с. 349].

Важливу роль в ефективності державного управління відіграють і горизонтальні управлінські відносини.

Горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів згідно із законодавством.

На місцевому рівні горизонтальні управлінські зв'язки базуються на взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Голови держадміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади й сприяють їм у виконанні покладених на них завдань.

Формування управлінських зв'язків на цьому рівні великою мірою визначається взаємовідносинами органів виконавчої та представницької влади. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й у цій частині підзвітні та підконтрольні останнім.

1.3. Основні засади формування та функціонування органів виконавчої влади в Україні

Для аналізу змісту поняття правового статусу органів виконавчої влади важливого значення має порядок формування та порядок функціонування вказаних органів як в системі, так і кожного зокрема. Це обумовлено тим, що саме від порядку формування залежить роль та місце органу у системі органів як державного управління в цілому, так і виконавчої влади зокрема. Саме від місця в ієрархічній системі залежать права та обов'язки та особливості реалізації відповідним органом владних (управлінських) повноважень.

Систему органів виконавчої влади нашої держави очолює уряд – Кабінет Міністрів України – основний виконавчий орган держави.

Порядок формування уряду залежить від форми державного правління, але, як правило, уряди в різних країнах формуються двома суб'єктами – парламентом і главою держави. Щодо безпосередніх процедур формування уряду, то, наприклад, у Греції чітко вказано, що президент призначає на посаду прем'єр-міністра лідера фракції, яка отримала більшість у парламенті. Якщо парламент не може сформувати уряд, то він призначає лідера іншої-фракції і т.д. Це конституційна вимога, і президент не має іншого вибору. Однак у багатьох країнах президенти мають можливість самостійно вибирати кандидатуру на посаду керівника уряду, хоча в будь-якому разі все зводиться до того, що уряд повинен отримати підтримку більшості в парламенті, і це принципова вимога, яка стосується всіх країн європейської спільноти. Особливо цікавий для нас досвід Франції. Згідно з Конституцією Франції 1958 р. уряд формується дуже подібно до умов, викладених у нашій Конституції, тобто члени уряду призначаються президентом за поданням прем'єр-міністра. Але до 1986 р. уряди у Франції фактично формувалися президентами, а роль прем'єр-міністра в цьому процесі була номінальною: він вносив у подання ті прізвища, які заздалегідь були обговорені і погоджені з президентом. У 1986 р. вперше виникла ситуація, за якої при «лівому» президентові Ф. Міттерані на парламентських виборах перемогла права коаліція, і прем'єр-міністром було призначено лідера «правої» більшості в парламенті Ж. Ширака. Відтоді прем'єр-міністр формує уряд, а президент формально підписує призначення поданих йому кандидатур. Цей приклад показує, що, незважаючи на юридичне опосередковану роль парламенту у формуванні уряду, визначальним чинником у формуванні уряду в демократичній державі завжди є співвідношення політичних сил у парламенті. [39, с. 227].

В Україні порядок формування уряду визначено в нормах Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Так в ч. 1 ст. 8 вказаного закону визначено, що Прем'єр-міністр України призначається на посаду Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Письмове подання до парламенту щодо надання згоди на призначення особи на вказану посаду здійснюється Президентом України з необхідними документами, перелік яких визначений в Законі.

Оскільки конституційно не визначені конкретні строки внесення та розгляду подання про надання згоди на призначення кандидатури

Прем'єр-міністра, у законодавчій регламентації відповідних процедур слід виходити із загального строку шістдесят днів, визначеного ст. 115 Конституції України на формування нового уряду після відставки попереднього.

Прем'єр-міністр України відіграє значну роль в подальшому формуванні уряду України. Відповідно до Конституції (частина третя ст. 114) персональний склад Кабінету Міністрів призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра. Так, в ч. 1 ст. 9 Закону встановлено, що члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Але насправді, як зазначено в роботі «Виконавча влада і адміністративне право» /За заг. ред. В. Б. Авер'янова [39, с. 229] участь глави Уряду, який не опирається на парламентську більшість, у формуванні уряду завжди була мінімальною.

Подання Прем'єр-міністра України стосовно персонального складу Кабінету Міністрів України може вноситися єдиним списком. Подання також можуть вноситися окремо на кожну посаду члена Кабінету Міністрів України. На кожну посаду вноситься одна кандидатура. До подання додаються документи, що визначені законом.

Подання Президента про надання згоди на призначення на посаду призначення глави Уряду розглядає Верховна Рада не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня внесення такого подання. Особа, призначена Прем'єр-міністром України, набуває повноважень за цією посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення цієї особи Прем'єр-міністром України.

Щодо членів КМУ – рішення про їх призначення приймає Президент України за результатами розгляду подання Прем'єр-міністра. В разі не призначення Президент доручає Прем'єр-міністрові України внести нове подання щодо персонального складу Кабінету Міністрів України або щодо кандидатур на окремі посади членів Кабінету Міністрів України.

Взагалі, визначаючи сучасне становище Кабінету Міністрів України в системі органів державної влади та враховуючи існуючу політичну ситуацію – «слабкий» парламент при «сильному» президентові – можна зазначити, що конституційна модель організації виконавчої влади та статус уряду дещо деформовані. Фактично сьогодні Кабінет Міністрів є також «слабким» і залежним від президентської влади (і що ще гірше - від президентської «бюрократії», тобто апарату, що обслуговує президента).

Говорячи про функціонування КМУ, слід враховувати, що його основне завдання – вироблення й реалізація державної політики, і його функції і повноваження повинні впливати з цього завдання. Ключові

функції і повноваження уряду визначені у ст. 116 Конституції України [1]. В Законі України «Про Кабінет Міністрів України» та багатьох інших законах також йдеться про повноваження Кабінету Міністрів. І в принципі більшість повноважень органів виконавчої влади, принаймні вищого і центрального рівня, повинні покладатися саме на Кабінет Міністрів. Адже, по-перше, уряд є відповідальним за виконання цих законів та за функціонування всієї системи органів виконавчої влади; по-друге, згадка в законах конкретних назв центральних та інших органів виконавчої влади призводить до ускладнень у правозастосуванні, оскільки реорганізація є постійним процесом у системі органів виконавчої влади. Якщо ж якесь питання є надто «дрібним» для розгляду його Кабінетом Міністрів, або однозначно «спеціалізованим», уряд повинен мати можливість делегувати таке повноваження будь-якому іншому органу виконавчої влади, що Законом «Про Кабінет Міністрів України» передбачено лише в частині управління об'єктами державної власності. Разом з тим, практика свідчить, що окремі повноваження уряд передає (делегує) іншим органам виконавчої влади [3]. Так, відповідно до Закону «Про Кабінет Міністрів України» КМУ забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення влади. Разом з тим, в Законі України «Про ціни і ціноутворення» визначено, що КМУ здійснює державне регулювання цін, визначає повноваження органів виконавчої влади щодо формування, встановлення та застосування цін, якщо інше не визначено законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України [3]. Своєю постановою від 25.12.1996 № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» [29] цілий ряд повноважень у сфері ціноутворення КМУ надав центральним та місцевим органам виконавчої влади. Про актуальність проблеми делегування свідчить той факт, що Кабінетом Міністрів України іноді без належних правових підстав здійснюється делегування своїх повноважень. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 375 [30] урядом делеговано Міністерству охорони здоров'я України повноваження на затвердження нормативно-правового акта, зокрема переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням.

Необхідно підкреслити, що Конституція України обмежує вплив актів Президента України на розширення змісту компетенції Кабінету Міністрів лише «функціями» уряду. Винятковий пріоритет наділення Кабінету Міністрів іншими повноваженнями Конституція України

зберігає лише за законами (частина друга ст. 120 Конституції України). Це правило підтверджується і вже згадуваним більш загальним конституційним приписом: «Органи державної влади... зобов'язані діяти лише... в межах повноважень..., що передбачені Конституцією та законами України» (частина друга ст. 19 Конституції) [1].

Організація, повноваження та порядок діяльності ЦОВВ визначається в Конституції України та Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [14].

Згідно з положеннями пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України [1] реорганізація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади належить до повноважень Президента України. Здійснюючи ці повноваження, Президент України повинен дотримуватися встановлених зазначеною нормою порядку та умов їх реалізації, а саме – за поданням Прем'єр-міністра України та діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Конституція України безпосередньо або опосередковано визначає конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади через посилення на посади їх керівників. Такі органи не просто називаються, а з ними в окремих випадках пов'язуються повноваження інших органів державної влади.

Так, у Конституції України йдеться про Міністерство внутрішніх справ України, затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій якого віднесено до повноважень Верховної Ради України (пункт 22 частини першої статті 85 [1]). В інших випадках міністерства названі через посади їх керівників, наприклад Міністр оборони України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, що за посадою входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, персональний склад якої формує Президент України.

Конституція України закріплює особливий порядок призначення та звільнення керівників окремих органів виконавчої влади. Призначення на посади та звільнення з посад їх керівників здійснює Президент України за згодою Верховної Ради України. До таких посад Конституцією України віднесено, зокрема, посади Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України (пункт 24 частини першої статті 85, пункт 14 частини першої статті 106 [1]). Конституційний Суд України в Рішенні від 1 липня 1998 р. N 9-рп/98 у справі щодо приватизації державного майна зазначив, що встановлення порядку призначення на посади та звільнення з посад Президентом України за згодою Верховної

Ради України Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України свідчить про надання Конституцією України цим державним органам «спеціального статусу через особливість призначення» їх керівників.

Виокремлення в Конституції України прямо чи опосередковано назв міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, по суті, фіксує їх основне цільове призначення. У такий спосіб певною мірою визначається характер діяльності відповідного органу. Зафіксувавши назви окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Конституція України тим самим передбачила їх існування і певну стабільність функціонування. Встановлення Конституцією України прямо чи опосередковано назв міністерств та інших центральних органів виконавчої влади зумовлює зміст повноважень Президента України щодо їх реорганізації. В разі реорганізації таких органів не можуть бути змінені їх назва та основне цільове призначення, що впливає з назви, оскільки це може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг конституційних повноважень цих органів, зокрема на повноваження Верховної Ради України щодо надання згоди на призначення та звільнення встановлених Основним Законом України посадових осіб.

Таким чином, при здійсненні повноважень щодо реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, діючи в межах коштів на утримання органів виконавчої влади, може реорганізовувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи зазначеної в Конституції України назви цих органів та їх основного цільового призначення, що впливає з назви [36].

Ключовою фігурою міністерства є міністр. Призначення міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади здійснюється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Міністр виконує повноваження і як член уряду, і як керівник міністерства. При цьому як керівник міністерства міністр бере участь у формуванні системи органів виконавчої влади. Зокрема: вносить Кабінету Міністрів України подання про ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них; затверджує структуру територіальних органів; утворює, ліквідовує, реорганізовує за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи; вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови

Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника; утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статuti), призначає на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняє з посад їх керівників, крім випадків, установлених законом, здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності.

Інші ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Їх діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Окремої уваги заслуговують такі органи, як Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Їх існування визначено Основним Законом України. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України.

Міністерство може мати свої територіальні органи, що утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізовуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу

виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.

Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, та Кабінетом Міністрів України. Щодо формування МДА, то тут теж основна роль належить Президентові України. Саме він, відповідно до норм Конституції та Закону України «Про місцеві державні адміністрації», за поданням Прем'єр-міністра України призначає голів місцевих державних адміністрацій на період своїх повноважень.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, що у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, а також з урахуванням вимог статті 18 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначають структуру вказаних органів. Рекомендаційний перелік структурних підрозділом МДА затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 [31]. Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою МДА залежно від ступеня складності завдань відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [32]. Загалом, відповідно до вказаного рекомендаційного переліку в структурі обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій утворюються наступні структурні підрозділи: агропромислового розвитку; економічного розвитку і торгівлі; житлово-комунального господарства та будівництва; інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю; інфраструктури та туризму; культури, національностей та релігій; містобудування та архітектури; освіти і науки, молоді та спорту; охорони здоров'я; соціального захисту населення; спільної власності територіальних громад (за умови делегування обласними радами

повноважень з управління майном) або комунальної власності (для Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій).

Як особливість функціонування МДА можна відмітити, що їх діяльність поширюється в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема області та району, міст Києва та Севастополя.

Таким чином, для загальної характеристики правового статусу органів виконавчої влади слід відштовхуватись від поняття «державне управління», що в науковій літературі вживається у вузькому значенні. Виконавча влада – складова відносно-самостійної форми єдиної державної влади та є атрибутом існуючого державно-владного механізму, побудованого за принципом розподілу влад та її здійснення поряд із законодавчою та судовою, у взаємодії з ними.

Особлива діалектика співвідношення понять «виконавча влада» і державне управління» полягає в тому, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватись за межами державного управління.

В узагальненому вигляді виконавча влада представляє собою систему органів, які в літературі інтерпретуються як апарат або органи державного управління.

Для характеристики існуючої в Україні системи органів виконавчої влади важливого значення має основний елемент цієї системи – орган виконавчої влади. Вивчення різних підходів до цього поняття дає можливість твердити, що органом державної влади є перш за все ланка, утворена установленому державою 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.

Для органів державної виконавчої влади є властивими всі ознаки, що притаманні й іншим органам державної влади, зокрема порядок створення на підставі відповідних нормативно-правових актів, чітка регламентація порядку формування та інших питань організації діяльності тощо. Важливою складовою правового статусу відповідного органу виконавчої влади є його компетенція – регламентовані права та обов'язки в межах яких відповідні органи видають обов'язкові для виконання правові акти та реалізують інші, передбачені законом, функції.

Побудова та внутрішня форма системи органів виконавчої влади відображається через поняття структури. Система органів виконавчої влади в Україні має трирівневу структуру: вищий рівень (Кабінет

Міністрів України), центральний (міністерства, центральні органи виконавчої влади: державні служби, агенції, інспекції, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України) та місцевий (місцеві державні адміністрації). При цьому важливого значення для розуміння закономірностей функціонування системи органів виконавчої влади має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка повинна забезпечувати у системі роль своєрідного координуючого центру.

В рамках зв'язків, що виникають між ланками системи органів виконавчої влади центральні та місцеві органи виконавчої влади підконтрольні вищому органу. Окрім того, вказані органи мають свою вертикаль: центральним органам виконавчої влади підпорядковуються їх територіальні органи; обласним, Київський та Севастопольський міським державним адміністраціям підпорядковані відповідно районні та районні в містах державні адміністрації, утворюючи при цьому виконавчу вертикаль.

Таким чином сьогодні в Україні в загальному вигляді сформована та функціонує в рамках системи органів державної влади система органів виконавчої влади. Інститут вказаних органів посів важливе місце в системі органів влади держави та, не дивлячись на порівняно недавнє становлення, встиг відчувати трансформацію, пов'язану із зміною уявлень про місце і роль органів виконавчої влади в загальній системі влади і більш чітким втіленням у життя принципу розподілу влад.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Правовий статус Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їхню діяльність [1].

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність КМУ є Конституція України [1], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [3], а також Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою КМУ від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) [33].

Важливою складовою правового статусу Кабінету Міністрів України є процедура його формування. Згідно зі статтею 114 Основного Закону до складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. Склад Кабінету Міністрів формується Президентом України за певної участі Верховної Ради в термін, що не перевищує шістдесяти днів після припинення повноважень попереднього уряду.

Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра на розгляд Верховної Ради вносить Президент України після можливого проведення консультацій з головами депутатських груп і фракцій. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра виступає з програмною заявою та відповідає на запитання народних депутатів. Верховна Рада дає згоду на призначення Прем'єр-міністра більшістю від конституційного складу парламенту. Якщо кандидатура, внесена Президентом, парламентом відхиляється, глава держави після можливих політичних консультацій вносить нову кандидатуру та має право запропонувати повторно ту саму кандидатуру. Одержавши згоду Верховної Ради, Президент видає указ про призначення Прем'єр-міністра. Після свого призначення глава Уряду представляє пропозиції щодо структури та складу Кабінету Міністрів України на затвердження Президентові України, який на підставі цього подання видає указ про призначення складу уряду, з переліком посад усіх його членів.

Президент України В. Янукович нещодавно призначив новий склад Кабінету Міністрів на чолі із прем'єром М. Азаровим (Указ Президента України від 13 грудня 2012 року [15]).

Прем'єр-міністр є главою Кабінету Міністрів і керує його роботою, визначає і розподіляє обов'язки між першим віце-прем'єр-міністром,

віце-прем'єр-міністрами та міністрами, координує їхню діяльність, застосовує заходи дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їхніх заступників. У певних випадках і в межах, визначених Конституцією, він виконує обов'язки Президента України у разі дострокового припинення його повноважень.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники Прем'єр-міністра виробляють стратегію і тактику реалізації програми діяльності Кабінету Міністрів у закріплених за ними напрямках і сферах діяльності, спрямовують, координують та контролюють роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань уряду, а також попередньо розглядають і погоджують проекти рішень Кабінету Міністрів, вживають заходів щодо врегулювання можливих розбіжностей серед членів Кабінету Міністрів. Вони заміщують Прем'єр-міністра у разі його відсутності, діючи в межах, визначених Прем'єр-міністром, який встановлює і черговість такого заміщення.

Розподіл функціональних повноважень між Прем'єр-міністром, Першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами України встановлюються постановами Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України як глава Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Уряду, схваленої Верховною Радою України, на забезпечення проведення внутрішньої та зовнішньої політики держави; спрямовує та координує діяльність Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; взаємодіє з урядами інших держав. У випадках і в межах, визначених Конституцією, він виконує обов'язки Президента України у разі дострокового припинення його повноважень. Прем'єр-міністр України входить із поданням до Президента України про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів.

Прем'єр-міністру підпорядковується Секретаріат Кабінету Міністрів, а також служба глави Уряду.

Прем'єр-міністр у межах своїх повноважень спрямовує, координує та контролює діяльність Міністерства закордонних справ, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Державного

комітету у справах охорони державного кордону, Управління державної охорони, очолює Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності.

Прем'єр-міністр України спрямовує, координує та контролює діяльність Міністерства юстиції, Міністерства надзвичайних ситуацій (у частині, що стосується питань цивільної оборони); НКАУ, Державного департаменту з питань виконання покарань, Держекспортконтролю, Державної судової адміністрації, Національного координаційного центру адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів, Представництва України при Європейських Співтовариствах (Європейському Союзу).

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники глави Уряду згідно з розподілом повноважень:

Посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорії посад державних службовців. Зазначені політичні фігури забезпечують організаційне та політичне керівництво.

Припинення повноважень є важливим аспектом правового статусу будь-якого органу влади. Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Прем'єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Президентові України про свою відставку. Відставка Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України [1].

Говорячи про припинення повноважень у науці державного управління говорять про відповідальність [40, с. 71]. Відповідальність Уряду як колегіального органу буває політичною та юридичною і полягає в застосуванні до нього санкції, передбаченої в конституційно-правовій нормі чи санкції інших галузей. Конституційна відповідальність полягає в примусовій відставці уряду. Інша – у відшкодуванні завданих збитків. Відставка є різновидом припинення державно-службових відносин. За загальним правилом відставка, як вид припинення державної служби, не означає, що має місце певне правопорушення.

Звільнення, ухвалення рішення про відставку, ухвалення резолюції недовіри – способи припинення діяльності КМУ. Прем'єр-міністр або весь КМУ можуть добровільно продати прохання про відставку, в разі

прийняття якої КМУ продовжує виконувати повноваження до формування нового складу.

Відповідно до норм ст. 115 Конституції України відставку Кабінету Міністрів України приймає Президент України [1].

Відставка Кабінету Міністрів України настає внаслідок:

1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;

2) прийняття Президентом України рішення про відставку Кабінету Міністрів України;

3) відставки Прем'єр-міністра України;

4) смерті Прем'єр-міністра України.

Верховна Рада України за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від її конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийнята резолюція недовіри Кабінету Міністрів України.

Резолюція недовіри Кабінету Міністрів України вважається прийнятою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття Верховною Радою України такої резолюції.

Президент України має право прийняти рішення про відставку Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України зобов'язаний подати Президенту України заяву про відставку Кабінету Міністрів України у день прийняття рішення Президента України.

Прем'єр-міністр України має право заявити Президенту України про свою відставку.

Прем'єр-міністр України звільняється з посади з дня видання Президентом України указу про відставку Прем'єр-міністра України.

Прийняття Президентом України рішення про відставку Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Повноваження Прем'єр-міністра України у разі його смерті припиняються з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраним Президентом України або перебуває у відставці з

передбачених законом підстав за дорученням Президента України продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України, але не довше ніж шістдесят днів.

У разі смерті Прем'єр-міністра України повноваження Прем'єр-міністра України на період до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень.

Усі члени Кабінету Міністрів України, які склали повноваження перед новообраним Президентом України або перебувають у відставці, звільняються зі своїх посад з початку роботи новосформованим Кабінетом Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Президентом України:

- 1) за рішенням Президента України;
- 2) шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку.

Президент України після прийняття рішення про відставку Кабінету Міністрів України або про припинення повноважень Прем'єр-міністра України вносить до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України.

Згідно із статтею 31 Закону України «Про державну службу» відставкою є припинення державної служби службовцем, який обіймає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою.

Підставами для відставки є:

принципова незгода з рішеннями державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;

примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;

стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Державно-правові відносини припиняються виданням правомочним органом чи посадовою особою адміністративного акта про відставку [56, с. 139].

В Україні конституційно передбачена солідарна відповідальність Уряду. Індивідуальна відповідальність передбачена для конкретної

посадової особи та настає відповідно до норм Закону України «Про державну службу» [4].

Кабінет Міністрів України має дуже широкий обсяг функцій державного управління. Детально вони визначені у ст. 116 Конституції України. Їх перелік починається з таких ключових цілей та завдань виконавчої влади, як забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Так, за нормами згаданої статті Основного Закону держави Кабінет Міністрів України [1]:

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

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

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

6) 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;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

10) виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Функціональне спрямування урядової діяльності конкретизується у пунктах 3–8 зазначеної статті через установлення завдань у фінансовій, інвестиційній, податковій, економічній, соціальній, гуманітарній,

науково-технічній, екологічній, правоохоронній сферах, обороноздатності та національній безпеки. У цих сферах Кабінет Міністрів забезпечує проведення відповідної державної політики (пункт 3) та розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку України (пункт 4). Виділено такі важливі функції, як забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності та здійснення управління об'єктами державної власності (пункт 5). Пріоритетною є функція розроблення проекту закону про Державний бюджет і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою Державного бюджету України, подання парламенту звіту про його виконання (пункт 6). Важливою функцією Кабінету Міністрів є організація та забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи (пункт 8). Особливої уваги набуває такий напрям діяльності Уряду, як спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади. Останній 10 пункт 116 статті свідчить, що наведений перелік функцій Кабінету Міністрів не є вичерпним, оскільки Уряд виконує й інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України. Наприклад, у статті 93 Основного Закону [6] окремо визначена функція законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів у Верховній Раді. Окремі науковці зазначають що найважливішою функцією уряду є систематичний нагляд за виконанням вимог Конституції та законів України, актів Президента України органами виконавчої влади всіх рівнів та прийняття законів з усунення цих порушень [38, с. 251].

Крім цього, Уряд може здійснювати й деякі функції в інших секторах, що можуть визначатися Конституцією і законами України, а також указами і розпорядженнями Президента.

Будучи вищим органом виконавчої влади в державі КМУ також вносить Президенту України подання стосовно створення центральних органів виконавчої влади, подання про призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади. Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині; забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо; спрямовує діяльність усієї системи органів виконавчої влади на додержання визначених

законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує плідну взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення та реалізації завдань соціально-економічного і культурного розвитку регіонів, адміністративно-територіальних одиниць.

На відміну від повноважень Кабінету Міністрів щодо органів, які складають очолювану ним систему, стосовно місцевого самоврядування компетенція Кабінету Міністрів спрямована на максимальне сприяння його функціонуванню і розвитку – без будь-якого втручання в безпосередню діяльність органів самоорганізації населення.

Урядова компетенція спрямована на організацію виконання Конституції і законів України, актів Президента, власної Програми діяльності, схваленої Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням діяльності підвідомчими Уряду органами, вжиття заходів щодо усунення недоліків у їх роботі.

Таким чином, Кабінет Міністрів, як про це зазначає професор В.Я. Малиновський, [55, с. 519] є центром виконавчої влади, колегіальним органом, своєрідним штабом з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади держави, хоча чинне законодавство і не вживає такого терміну.

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Діяльність Кабінету Міністрів відповідно до демократичної сутності держави спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

2.2. Правовий статус центральних органів виконавчої влади України (міністерств, агентств, інспекцій, служб) та органів зі спеціальним статусом

Правовий статус ЦОВВ визначається Конституцією України та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [14]. Фактично ЦОВВ в Україні є проміжними між вищими та місцевими органами влади.

Донедавна правовий статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади визначався указами Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. [16], «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. [17], «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади» від 12 березня 1996 р. [18], «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної

реформи в Україні» від 29 травня 2001 р. [19]. До грудня 2010 року умовно до системи ЦОВВ входили 4 види органів.

Міністерства.

Державні комітети України (наприклад, Держкомзем).

Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом (Головдержслужба України, Державна митна служба т. ін.).

Інші ЦОВВ (в разі створення їх згідно законодавства).

9 грудня 2010 року Президентом України видано Указ «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» [31], яким оптимізовано систему ЦОВВ.

На сьогоднішній день за даними сайту Урядового порталу налічується 16 міністерств, 53 ЦОВВ, з яких 27 – державні служби, 15 – державні агентства, 11 державних інспекцій, до інших ЦОВВ віднесені Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів, а також - Пенсійний фонд України; до ЦОВВ із спеціальним статусом віднесені Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань державної служби [68].

В структурі ЦОВВ відбуваються постійні зміни. Невеликий історичний аналіз дає свідчити, що різке зменшення ЦОВВ в Україні відбулось в березні 1999 року (кількість міністерств з 22 скоротилась до 18), а вже в грудні 99 їх стало 15, державних комітетів – 20, ЦОВВ із спеціальним статусом – 11. Станом на квітень 2002 року в Україні було 16 міністерств, 23 державні комітети. До них за статусом прирівнювались і ЦОВВ із спеціальним статусом. На 1 лютого 2006 року було 19 міністерств, 12 державних комітетів та 21 ЦОВВ із спеціальним статусом. Інших державних органів та установ налічувалося 19. Нині питання діяльності та взаємодії цих органів врегульовано вказаним законом та актами Президента України, що визначають структуру та повноваження ЦОВВ.

Останні зміни в структурі ЦОВВ відбулися наприкінці минулого року. 24 грудня 2012 року Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» № 726/2012 [20] утворено нове міністерство – Міністерство доходів і зборів України, реорганізувавши Державну митну службу України та Державну податкову службу України та покладено на нього функцію з

адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Також вказаним Указом утворено Міністерство промислової політики України, реорганізувавши Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном та створено Державну службу з надзвичайних ситуацій, реорганізувавши Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України. Крім того, вказаним Указом внесено зміни в указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» щодо зміни переліку ЦОВВ, які координуються через відповідних міністрів.

Говорячи про загальну характеристику ЦОВВ варто відмітити наступне:

1. Система ЦОВВ відповідно до норм Конституції України визначається Президентом України, який утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України [1]);

2. Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент 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 [1];

3. У системі ЦОВВ лише керівники міністерств входять до складу Уряду;

4. ЦОВВ мають внутрішню подібну організаційну структуру, – керівництво, функціональні та забезпечувальні підрозділи;

5. В Україні не існує ЦОВВ, які безпосередньо чи опосередковано не підпорядковані КМУ та Президенту України;

6. Завдання та функції ЦОВВ визначаються в їх положеннях. ЦОВВ, як і всі органи виконавчої влади мають статус юридичної особи.

7. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

При визначенні статусу центрального органу виконавчої влади слід враховувати теоретико-методологічні позиції про те, що компетенція центральних органів виконавчої влади є загальнодержавною, тобто поширюється на всю територію України. Ці органи у своїй діяльності покликані представляти інтереси всієї держави, а не окремих її регіонів.

Разом з тим, має чітко визначатись різниця між центральними органами виконавчої влади та Урядом, компетенція якого також є загальнодержавною. І така різниця полягає в тому, що Уряд є органом загальної компетенції, відповідальним за реалізацію державної політики в усіх сферах державної політики, а центральні органи виконавчої влади мають компетенцію у конкретних (спеціальних) сферах державної політики [67, с.39].

Для визначення статусу центрального органу виконавчої влади, з точки зору правового регулювання, слід виходити з норм Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», які визначають основу взаємовідносин центральних органів виконавчої влади з вищим органом виконавчої влади – Урядом. Кабінет Міністрів України як вищий в системі орган виконавчої влади спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України (стаття 21 Закону) [14].

Конституція України не дає чіткої відповіді стосовно видового складу центральних органів виконавчої влади, використовуючи у кількох випадках загальну формулу «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (п.15 ч.1 статті 106, стаття 114, та 117 Конституції України) [1]. Разом з тим, Основний Закон однозначно виокремлюються із системи центральних органів виконавчої влади – міністерства, між якими розподіляється весь спектр урядової політики.

Підставою для такого виокремлення є вищий статус міністерства порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади, оскільки міністерство є логічним «продовженням Уряду» та основним центром вироблення державної політики у певному секторі державного управління. Як зазначає Малиновський, міністерство - це орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України та керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному чинним законодавством [67, с.47].

Міністерство – центральний у державі орган виконавчої влади, що здійснює державне управління в певній галузі або сфері життя. В Україні міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики в певній сфері діяльності. За характером діяльності міністерства

поділяються на галузеві, тобто ті, які управляють певною галуззю (наприклад, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони здоров'я України й ін.) і функціональні – ті, на які покладено виконання певної й у той же час основної функції (наприклад, у сфері праці й соціальної політики – Міністерство соціальної політики України, у сфері фінансів – Міністерство фінансів України). Вивчаючи зарубіжний досвід слід відмітити, що практично в усіх державах-учасниках ЄС в основі публічної адміністрації знаходиться міністерська система, яка будується, як правило, з урахуванням галузевого і програмного принципів, з тим щоб охопити найважливіші сфери державного управління і основні напрями суспільного розвитку.

Галузевий принцип дозволяє створити професійний спеціалізований управлінський апарат у тих сферах суспільного життя, які уряд вважає постійним об'єктом правового регулювання; дає можливість згрупувати розрізнені інститути в єдину систему в рамках однієї управлінської сфери. Міністерства планують і організують роботу відповідної галузі управління, керують роботою підпорядкованих підприємств, установ, організацій, здійснюють контроль за діяльністю всіх суб'єктів права у підвідомчій галузі.

Західна теорія управління виходить з того, що завданням кожного міністерства є здійснення влади, управління та втручання (тобто зміна організації і напрями діяльності об'єктів управління). Для досягнення відповідних цілей міністерство повинно мати керівний центр в особі міністра, кваліфікований управлінський персонал і матеріальні можливості, що передбачаються у бюджеті. Сукупність трьох складових частин міністерської ланки – міністр, персонал і бюджет – приводить до руху, власне, сам орган державного управління, дозволяє йому ефективно функціонувати, реалізовувати закріплені за ним повноваження [67, с. 11].

В Україні міністерства є єдиноначальними органами, їх очолюють міністри, які входять до складу Кабінету Міністрів України й за посадою належать до політичних діячів. Подібно західній теорії управління міністерство як центральний орган будується за такою схемою:

керівництво (міністр, перший заступник міністра та заступник міністра (у разі введення), заступник міністра – керівник апарату). Міністр особисто відповідає за формування і реалізацію державної політики у відповідних сферах, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, погоджує проекти актів Кабінету Міністрів України, проектів

законів та актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України та Президента України. Міністр має повноваження як член уряду та як керівник міністерства. Зокрема, як член Кабінету Міністрів України міністр здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [3], в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Міністр як керівник міністерства, має повноваження, визначені законодавством, зокрема Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [14], перелік яких не є вичерпним.

Міністр має першого заступника, який здійснює визначені міністром обов'язки. У разі необхідності для забезпечення здійснення міністерством окремих завдань рішенням Президента України у структурі міністерства може бути введено посаду заступника міністра. Крім того міністр має заступника міністра – керівник апарату, який здійснює керівництво діяльністю апарату міністерства, призначає на посади та звільняє з посад державних службовців та працівників апарату міністерства (крім тих, які призначаються на посади та звільняються з посад міністром);

апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань). Структуру апарату міністерства затверджує міністр;

патронатна служба міністра, яку міністр має право сформувати у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра;

територіальні органи міністерства. Вони утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, за поданням міністра Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства також можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство, затвердженим Президентом України.

Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

консультативно-дорадчі органи (колегія та інші тимчасові консультативні та дорадчі органи). Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у міністерстві утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), першого заступника та заступників міністра за посадою. У разі потреби до складу колегії міністерства можуть включатися керівники структурних підрозділів апарату міністерства, а також у встановленому порядку інші особи. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу міністерства. Інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи можуть утворюватись для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у міністерстві. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджує міністр.

У своїй діяльності міністерства та інші центральні органи виконавчої влади керуються Конституцією України, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та іншими законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України. Положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Президент України. З метою забезпечення впровадження єдиного підходу до розроблення проектів положень про міністерства Указом Президента «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 р. №1199/2010 затверджено Типове положення про міністерство України [21].

Міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень. Міністерство утворюється шляхом утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Переважна більшість міністерств бере участь у реалізації економічної і соціальної політики держави в межах дорученої справи: забезпечують нормативно-правове регулювання; визначають пріоритетні напрями розвитку; інформують та надають роз'яснення щодо здійснення державної політики; узагальнюють практику застосування законодавства, розробляють пропозиції щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; забезпечують здійснення соціального діалогу на галузевому рівні.

У цілому діяльність міністерств поєднує два типи функцій: функції по забезпеченню аналітико-консультативної допомоги у виробленні й здійсненні політики міністрів у відповідних секторах державного управління; функції забезпечення задоволення потреб суспільства і держави. Ці функції пов'язані з наданням управлінських послуг населенню.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності.

Для виконання окремих функцій з реалізації державної політики утворюються такі ЦОВВ як служби, агентства, інспекції. Не формуючи безпосередньо урядову політику, ці ЦОВВ покликані забезпечувати реалізацію державної політики у визначеній Президентом України сфері, а також вносити пропозиції щодо її формування шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого або міжсекторного характеру. Утворення вказаних ЦОВВ у системі організаційної структури державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано віднести до відання одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за прийняття рішень та їх реалізацію.

Особливістю ЦОВВ є те, що їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Утворюються ЦОВВ в такому ж порядку як і міністерства.

На центральний орган виконавчої влади може бути покладено виконання одного або кількох завдань таких основних завдань:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Залежно від вказаних завдань та функцій, які реалізуються ЦОВВ, вони можуть утворюватися як вже зазначалося як служби, агентства, інспекції. Так, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. Коли ж більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. Як інспекція утворюється центральний орган виконавчої влади у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Організаційна структура вказаних центральних органів подібна до структури міністерств. Це, зокрема, керівництво (голова та заступники), апарат, консультативно-дорадчі органи (колегія та інші) та територіальні органи.

Очолює центральний орган виконавчої влади голова, якого призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій міністра, та звільняє з посади Президент України. Голова центрального органу виконавчої влади має двох заступників, у тому числі одного першого. Першого заступника, заступника голови центрального органу виконавчої влади призначає на посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій голови центрального органу виконавчої влади, погоджених із міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Першого заступника, заступника керівника центрального органу виконавчої влади звільняє з посад Президент України.

Апарат центрального органу виконавчої влади – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів, що забезпечують діяльність керівника центрального органу виконавчої влади, а також виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань. Структуру

апарату центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Вимоги до формування структури апарату центрального органу виконавчої влади визначаються Кабінетом Міністрів України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у центральному органі виконавчої влади утворюється колегія у складі голови центрального органу виконавчої влади (голова колегії), першого заступника та заступника голови центрального органу виконавчої влади за посадою, визначених посадових осіб відповідного міністерства. У разі потреби до складу колегії центрального органу виконавчої влади можуть входити керівники структурних підрозділів центрального органу виконавчої влади, а також у встановленому порядку інші особи. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу центрального органу виконавчої влади. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у центральному органі виконавчої влади можуть утворюватися постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, постійних або тимчасових консультативних, дорадчих органів, їх кількісний та персональний склад, положення про них затверджує голова центрального органу виконавчої влади.

Центральний орган виконавчої влади здійснює свої повноваження безпосередньо так і через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення (у разі їх утворення). Завданням територіальних органів є реалізація повноважень вказаних центральних органів виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України. Пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади на розгляд міністрові вносить керівник центрального органу виконавчої влади.

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть також утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись керівником центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади або в інших організаційно-правових формах у порядку, визначеному законодавством.

Крім вказаних вище органів до складу центральних органів виконавчої влади входять ЦОВВ зі спеціальним статусом. Це новий вид органів виконавчої влади, особливість яких полягає в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватись шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності й повноваження саме цих ЦОВВ. ЦОВВ зі спеціальним статусом мають особливі завдання та повноваження. Щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності. Зокрема в Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» вказано, що його положення поширюються на Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші утворені Президентом України центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, крім випадків, коли Конституцією та законами України, актами Президента України визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності.

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [14] до ЦОВВ України зі спеціальним статусом віднесені: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України. При цьому варто звернути увагу, що правовий статус та діяльність Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України на сьогодні врегульовано відповідними законами: «Про Антимонопольний комітет України» [5] та «Про Фонд державного майна України» [6]. Правовий статус Державного комітету телебачення і радіомовлення України на даний час врегульовано Указом Президента України від 7 травня 2011 року N 559/2011 «Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» [22]. Саме вказані ЦОВВ зі спеціальним статусом можна віднести до так званих «конституційних» органів державної влади, адже їх функціональні напрями діяльності визначаються напряду Конституцією України.

Разом з тим вказаним Законом передбачена можливість утворення Президентом України й інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Так були утворені Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та

Національне агентство України з питань державної служби, які Президентом України віднесено до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Правовий статус Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та Національного агентства України з питань державної служби визначено Указами Президента України «Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 30 червня 2011 року N 717/2011 [27] та «Питання управління державною службою в Україні» від 18 липня 2011 року N 769/2011 [24].

Для характеристики правового статусу ЦОВВ важливим є такий напрям діяльності як прийняття управлінських рішень у формі нормативно-правових та інших актів. Актами міністерства є накази міністра. Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7].

Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

Накази міністерства або їх окремі частини можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Крім того, накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.

Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Що стосується інших ЦОВВ, то у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів та доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств вони видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організовують та контролюють їх виконання.

Розглядаючи питання правового статусу центральних органів виконавчої влади слід звернути увагу і на відповідальність ЦОВВ, яка полягає у відповідальності його керівника. Керівник ЦОВВ є відповідальним перед Президентом України та КМУ за стан справ у дорученій йому сфері. Керівник самостійно визначає ступінь відповідальності своїх заступників та керівників структурних підрозділів. Відповідальність керівника є похідною від його правового статусу.

1. Якщо це міністр – він може відповідати як член КМУ, коли уряд іде у відставку (політична відповідальність) і особисто як керівник міністерства за невиконання чи неналежне виконання покладених на нього обов'язків;

2. Дисциплінарна відповідальність полягає у накладенні дисциплінарного стягнення Президентом чи КМУ. Відповідальність керівників ЦОВВ є аналогічній відповідальності державних службовців (догана, звільнення, попередження про неповну службову відповідність, затримка у присвоєнні чергового ранку або призначенні на вищу посаду).

Окрім того, для ЦОВВ, як і для інших юридичних осіб публічного права можлива цивільно-правова відповідальність.

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

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

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

2.3. Правовий статус місцевих органів виконавчої влади, що входять до системи органів виконавчої влади

З огляду на те, що поділ влади в демократичному суспільстві передбачає не лише поділ на законодавчу, виконавчу і судову владу (горизонтальний поділ), а й поділ її на центральну та місцеву владу (вертикальний поділ), де кожна з гілок, кожен рівень влади має своє функціональне призначення в суспільстві, взаємодіючи та взаємодоповнюючи один одного [58].

Аналіз природи місцевої влади дає підстави вважати, що в ній одночасно поєднуються громадські й державницькі аспекти. Місцева влада – це вид публічної влади, що реалізується територіальною громадою та її органами та органами місцевої виконавчої влади - місцевими державними адміністраціями, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць. Функціонування МДА є втіленням концепції державної політико-правової природи місцевої влади. МДА відповідно до Конституції України та Закону «Про місцеві державні адміністрації» створюються з метою здійснення в межах своїх повноважень виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Основні питання організації та функціонування місцевих органів виконавчої влади регламентовані в Конституції України та Законі України «Про місцеві державні адміністрації».

Відповідно до норм ст. ст. 118, 119 Конституції України [1] виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють МДА.

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

Склад МДА формують голови МДА.

Голови МДА призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови МДА при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

МДА підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

МДА підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України,

можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

МДА – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Повноваження МДА у цілому реалізуються одноосібно їхніми керівниками – головами МДА.

До системи місцевих органів державної виконавчої влади входять обласні, районні, районні в містах Києві і Севастополі, а також Київська і Севастопольська міські державні адміністрації.

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.

Місцеві державні адміністрації та їх голови в процесі здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні урядові. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління.

МДА під час здійснення своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи МДА й підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови МДА координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні

покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень МДА керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними. В Автономній Республіці Крим діяльність районних державних адміністрацій у межах своїх повноважень спрямовує та контролює Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

МДА підзвітні та підконтрольними відповідним радам у частині делегованих повноважень.

МДА у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [2] та іншими законами України, актами Президента України, 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, прийнятими у межах їх повноважень.

В ст. 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2] визначено статус та атрибути МДА. Відповідно до норм вказаної статті МДА є юридичними особами. Місцеві державні адміністрації мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Оскільки МДА є органами персональної діяльності, то основною організаційно-правовою формою їх роботи є видання правових актів управління. Це, зокрема, зазначено у ст. 7 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2], яка передбачає, що з метою виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів органів виконавчої влади вищого рівня, власних та делегованих повноважень голови МДА видають розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Акти, що видаються МДА є підзаконними і тому видаються у рамках та з метою виконання законів. Таким чином правові акти управління, що видаються МДА, є односторонніми юридично-владними волевиявленнями у рамках закону, що ведуть до встановлення правових норм або виникнення, зміни чи припинення конкретних правовідносин з метою реалізації виконавчої влади на місцевому рівні. Незалежно від їх

юридичного змісту вони не є актами законодавчого характеру, що не позбавляє їх значення в системі правового регулювання суспільних відносин і виправдовує суворі вимоги, які до них ставляться.

Слід також зазначити, що акти МДА є юридичним варіантом управлінського рішення, а тому для більш глибокого розуміння сутності та юридичної природи зазначених актів у подальшому ми зосередимо свою увагу на дослідженні саме управлінського рішення, яке є передумовою юридичних актів, та лежить у їх основі.

Реалізація МДА своїх управлінських функцій потребує спеціального механізму, який би передбачав зовнішні рамки управлінської діяльності зазначених суб'єктів місцевої виконавчої влади в Україні. У юридичній науці та в науці державного управління під такими зовнішніми рамками розуміють організаційно-правові форми діяльності органів державної влади, засоби, за допомогою яких здійснюються їх функції, тобто виражені зовні дії державних органів, що здійснюються у рамках їх компетенції і викликають передбачувані наслідки. Форми управлінської діяльності досить різноманітні, що передбачає можливість їх класифікації.

Найбільш розповсюдженим та обґрунтованим є розподіл форм управлінської діяльності на правові та неправові. Як правило, різниця між ними вбачається за характером наслідків, що вони за собою тягнуть. Для правових форм характерно те, що вони завжди тягнуть за собою чітко окреслені юридичні наслідки (наприклад, видання розпоряджень головою місцевої державної адміністрації). У цьому виявляється їх роль в реалізації виконавчої влади, тобто юридично-владних повноважень, що є її змістом.

Неправові форми прямих юридичних наслідків не тягнуть. Наприклад, це робота структурних підрозділів, апарату місцевої державної адміністрації, проведення семінарів, нарад, обробка отриманої інформації і таке інше, тобто здійснення широкого кола організаційних дій або матеріально-технічних операцій.

Досить часто до правових форм діяльності виконавчих органів (зокрема МДА) окрім правових актів відносять здійснення інших дій, які мають юридичні наслідки. І дійсно, у багатьох випадках виконавчі органи (посадові особи) поряд з виданням правових актів здійснюють деякі дії іншого юридичного характеру. Так, вони, наприклад, дозволяють громадянам, громадським об'єднанням та іншим учасникам управлінських відносин провадження певних дій, юридичне значення яких очевидне. Але суть справи у тому, що свій вияв вони отримують, як

правило, не прямо, а опосередковано. Наприклад, надання спеціальних прав здійснюється на підставі вже прийнятого акту.

Таким чином до правових форм діяльності МДА можна віднести: видання юридичних актів (розпоряджень, наказів) та здійснення на їх підставі інших дій юридичного характеру. Форму ж управлінської діяльності можна назвати правовою лише у тому випадку, якщо у діях суб'єкту виконавчої влади чітко виявляється характерне для державного управління юридичне волевиявлення. Інші дії, що повсякденно здійснюються виконавчими органами (посадовими особами) відносяться до неправових (організаційних, аналітичних, забезпечувальних і таке інше). І хоча виконавча влада з урахуванням її особливостей реалізується лише її суб'єктами (а не структурними та апаратними підрозділами) і лише в правових формах, це не позбавляє значення неправових форм діяльності.

З урахуванням викладеного можна навести таку класифікацію форм управлінської діяльності МДА:

- а) видання правових актів управління (розпоряджень, наказів);
- б) провадження дій юридичного характеру;
- в) здійснення організаційних заходів; г) виконання матеріально-технічних операцій.

Відповідно норм ст. 119 Конституції України [1], що практично повною мірою про дубльована в ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [13] МДА в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 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 обласних і районних 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.

Однією з функцій МДА є регулятивно-управлінська функція, яка представляє собою діяльність з керівництва різноманітними галузевими сферами (економіка, фінанси, освіта та ін.) на відповідній території.

Сутність цієї функції полягає перш за все саме у розробці, прийнятті та реалізації управлінських рішень (розпоряджень, наказів). Останні об'єктивно складають основний зміст діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки представляють той етап процесу, на якому відбувається вибір майбутнього способу дії. Відповідно якість рішень є критерієм ефективної діяльності місцевих державних адміністрацій.

Рішення МДА відрізняються також неможливістю чіткого та безспірного визначення цілей, наприклад, у формі прибутку або іншому кількісному вимірі, як це робиться у комерційних організаціях. Тому і процес прийняття рішень не завжди до кінця визначений. Причина цього не тільки у специфіці державної служби, а й у необхідності брати до уваги політичні чинники, оскільки при виданні управлінського рішення виникає потреба у задоволенні суперечливих інтересів різних зацікавлених сторін процесу.

Зазначимо також специфіку МДА, яка виявляється у великому значенні ієрархічних відносин. Відносини ці відрізняються значною обумовленістю правовими нормами та обов'язковістю виконання директивних приписів. Подібна цілеспрямованість діяльності зумовлює значні обмеження у сфері роботи з управлінськими рішеннями. До таких обмежень слід віднести зменшення потенційного числа альтернативних рішень. Але у той же час гарантується інформаційне забезпечення рішень і визначається міра відповідальності за їх виконання з дотриманням визначених стандартів. Зазначені обмеження деякою мірою звужують свободу дій службовців, але не позбавляють її. Службовці зберігають можливість брати до уваги, при виданні та виконанні рішень, власну етику поведінки та ціннісні орієнтації. Майже у будь-якого службовця завжди залишається вільний простір для власного вибору, хоча базові цінності, що враховуються при виданні рішень, повинні все ж відноситись до формального ієрархічного механізму роботи з управлінськими рішеннями.

Структура МДА вимагає від їх голів чіткості та послідовності в прийнятті управлінських рішень. Головний розробник, яким, як правило, виступає окремий структурний підрозділ МДА, хоча в ідеалі і володіє оптимальною змістовною частиною інформації, що покладається в основу проекту рішення, часто не володіє іншими знаннями. Тому для виваженості, обґрунтованості, доцільності та законності такого документу, його проект має бути опрацьований й в інших структурних підрозділах МДА, зокрема її юридичною службою. В разі вирішення фінансових питань – фінансовим структурним підрозділом, економічних – з питань економіки тощо.

Проект розпорядження вноситься після проведення відповідного опрацювання службами МДА голові МДА. Остаточне рішення щодо кожного такого документу приймає голова одноособово. Саме голова несе персональну відповідальність за результати діяльності МДА.

Підсумовуючи все, викладене вище, можна стверджувати, що однією з важливих проблем, які вирішується нині в Україні є побудова раціональної системи взаємодії вищих, центральних і місцевих органів державної влади, органів держави й місцевого самоврядування. Проаналізувавши викладений в другому розділі матеріал, можна прийти до висновку, що такий механізм взаємодії сьогодні складається з трирівневої системи на чолі з Урядом – Кабінетом Міністрів України. Він є вищим органом у системі органів виконавчої влади та здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їхню діяльність. Кабінет Міністрів є своєрідним центром виконавчої влади, колегіальним органом, штабом з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади держави, хоча чинне законодавство і не вживає такого терміну.

Формування Уряду в основному залежить від Президента України, який за своїм рішенням призначає першу особу уряду – Прем'єр-міністра України. Подальший склад уряду, до якого входять віце-прем'єр-міністри та міністри призначається Прем'єр-міністром України.

Важливою складовою правового статусу Уряду є припинення його повноважень. Говорячи про припинення повноважень, особливої уваги заслуговує поняття «відставка Уряду». Фактично, в разі, коли Уряд не може в певних випадках реалізувати свої повноваження, Президент може відправити його у відставку. Особливістю відставки уряду є те, що в разі відставки Прем'єр-міністра України, весь уряд іде у відставку.

Кабінет Міністрів України є органом загальної компетенції та має дуже широкий обсяг функцій державного управління. Урядова компетенція спрямована на організацію виконання Конституції і законів України, актів Президента, власної Програми діяльності, схваленої Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням діяльності підвідомчими Уряду органами, вжиття заходів щодо усунення недоліків у їх роботі. На відміну від повноважень Кабінету Міністрів щодо органів, які складають очолювану ним систему, стосовно місцевого самоврядування компетенція Кабінету Міністрів спрямована на максимальне сприяння його функціонуванню і розвитку – без будь-якого втручання в безпосередню діяльність органів самоорганізації населення.

Центральні органи виконавчої влади, як другий елемент в трирівневій системі органів виконавчої влади, як і Уряд, є органами загальнодержавної компетенції, разом з тим, Уряд відповідальний за реалізацію державної політики в усіх сферах державної політики, а центральні органи виконавчої влади мають компетенцію у конкретних (спеціальних) сферах державної політики. Виходячи з норм Конституції України в системі центральних органів виконавчої влади виокремлюються міністерства, між якими розподіляється весь спектр урядової політики. Міністри є одночасно й керівниками міністерств, й входять до складу уряду держави. Міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Такі центральні органи як служби, агентства, інспекції утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. До центральних органів виконавчої влади України зі спеціальним статусом віднесені: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Виконавчу владу на місцях (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. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, що призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми формування та функціонування органів виконавчої влади в Україні

Як вже зазначалося, органи виконавчої влади є обов'язковим учасником переважної більшості суспільних відносин, якими здійснюється управління на рівні держави. Вони є головними правозастосовуючими суб'єктами права, від ефективності діяльності яких вирішальною мірою залежать дієвість виконавчої влади відповідно до конституційних засад її функціонування, забезпечення реалізації і захисту в цій сфері численних прав і свобод громадян, радикальність і динамізм проведення необхідних перетворень в системі державного управління.

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється у процесі реалізації адміністративної реформи в Україні. Одним з важливих етапів проведення адміністративної реформи є реформування системи органів виконавчої влади.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення вирішується низка завдань, серед яких:

- формування високоефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

- формування сучасної дієвої системи місцевого самоврядування;

- запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення та реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Вирішення вказаних задач є неможливим без аналізу основних організаційно – правових проблем, що виникають в процесі формування та функціонування органів виконавчої влади.

Говорячи про проблеми організаційно-правового забезпечення, хочу відмітити, що лише останні кілька років як система органів виконавчої влади має більш-менш усталене законодавство. Разом з тим, навіть закон про вищий орган в системі органів виконавчої влади – КМУ прийнято в Україні втретє, попередні редакції 2007 та 2008 рр. діяли, відповідно 1 рік і два роки, причому положення останнього Конституційним Судом

України неодноразово визнавалися неконституційними. До діючого закону (набрав чинності в жовтні 2010 р.) станом на 17 січня 2013 р. зміни внесено вже 14 разів. Все це свідчить про нестабільність в державі законодавства, що регламентує питання організації та діяльності вищого органу виконавчої влади. Така динаміка законодавства пов'язана з тим, що в Україні були спроби змінити механізм обрання Уряду. Спроба здійснення політичної реформи 2005–2005 рр. фактично відмінена рішенням КС в 2008 р. [30]. За моделлю, яка не «прижилася», хоча і була втілена в життя, передбачалося, що за підсумками парламентських виборів має виникнути коаліція депутатських фракцій, що внесе Президенту кандидатуру Прем'єра, після чого Президент вносить відповідне подання до ВРУ і ВРУ, шляхом голосування, призначає главу уряду, членів КМУ, а також голів антимонopolного комітету України, Фонду держмайна України, Голову комітету з питань телебачення та радіомовлення – за поданням Прем'єр-міністра України. Виняток становили керівники оборонного і зовнішньополітичного відомства та СБУ. Їх підбирав Президент України, але право їх призначення залишалось за ВРУ. Прерогативою ВРУ було і звільнення всіх, вищеперерахованих діячів, крім голови СБУ.

До речі, діючим законом про КМУ зменшено політичну складову у діяльності КМУ Секретаріату КМУ, оскільки його основним завданням є саме забезпечення підготовки та проведення засідань Уряду, та діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України. Слід зауважити, що апарат вищого органу виконавчої влади постійно набирив вагу як самостійний центр формування політики, дещо плутаючи власні визначені законом функції щодо організаційного, експертно-аналітичного, правового, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності КМУ і повноваження щодо спрямування та координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які належать Уряду безпосередньо. В цілому, проблема полягала у вже традиційному помилковому підході щодо організації діяльності Секретаріату, коли його підрозділи складали структуру, що намагається скопіювати систему центральних органів виконавчої влади. Тому зміна статусу посадової особи, яка очолює Секретаріат КМУ (замість Міністра КМУ – керівник Секретаріату КМУ з віднесенням його посади до державної служби), чітка фіксація кількості її заступників (не більше трьох) позитивним чином позначиться на діяльності всієї вертикалі виконавчої влади.

Щодо ЦОВВ – хоча Конституція України і закріпила, що вони діють на підставі окремого закону, довгий час основою діяльності ЦОВВ були

лише укази Президента України «Лише рік тому парламентом було прийнято відповідний закон. При цьому прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [14] є серйозним кроком уперед, навіть якщо виходити за межі завдань реформи системи центральних органів виконавчої влади. За впливом на розвиток вітчизняного законодавства факт його прийняття можна порівняти із прийняттям свого часу Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3]. Адже мова йде про ліквідацію дуже серйозної законодавчої прогалини, яка дозволить побудувати зрозумілу й ефективну систему органів виконавчої влади.

9 грудня 2010 року Президентом України видано Указ «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» [25]. І хоча вказаним Указом Президента зроблено спробу реформування системи органів виконавчої влади центрального рівня, разом з тим, до цього часу діє раніше існуюча система влади. Спробую проаналізувати можливість та законність ситуації, що склалася та вказати на причини, що породили вказану ситуацію.

О. Лавринович [53], в Україні перешкодою у проведенні масштабних реформ визначає великий «асортимент» та надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади. Саме тому проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному і регіональному рівнях, стала на сьогодні одним із короткострокових пріоритетів держави. Її реалізація, серед іншого, матиме наслідком оптимізацію системи органів виконавчої влади.

До основних проблем, що зумовлюють необхідність реформування системи органів виконавчої влади, слід віднести наступні.

По-перше, – невідповідність державних функцій потребам суспільства. В якийсь момент у житті людини виявляється забагато держави. Це може полягати у перевищенні обсягу державного контролю в якійсь сфері діяльності над доцільністю такого контролю. Чи ускладненню якоїсь адміністративної процедури, в тому й числі шляхом надання за плату довідок, які ніколи не знадобляться. Тому як один із шляхів вирішення можливе застосування моделі функціонування системи виконавчої влади, заснованої на методах соціального управління з врахуванням досвіду превалювання примусового адміністрування. За цією моделлю влада переходить до авторитету, адміністрування засноване на переконанні, інформатизації суспільства та його структур. Управління здійснюється на основі реалізації владно-вольових повноважень при контролі за діяльністю виконавчої влади як з боку самої системи, так і з боку суспільства у цілому. Підконтрольне

адміністративне управління означає, що законні та підзаконні рішення морально виправдані, економічно обґрунтовані, керуючі структури використовують у роботі максимально достовірну, повну інформацію, система державної влади поєднана з системою суспільних, соціальних структур, кадровий склад високо професійний, суспільство та його інститути контролюють прийняття рішень, їх виконання, оцінюють ефективність діяльності виконавчої влади. Такий напрямок не означає повної відмови від інститутів та атрибутів владного управління, що вироблені практикою та виправдали себе організаційно. Це стосується розподілу функцій управління, форм правового регулювання соціальних процесів та відносин. Суть органу виконавчої влади визначається як організаційно-виконавча, регулююча, а не виконавчо-розпорядча, що сьогодні і покладено в основу адміністративної реформи.

По-друге, низка проблем стосується недостатньо системного розподілу функцій поміж органами виконавчої влади та законодавчо закладеного внутрішнього конфлікту інтересів у діяльності кожного органу. На практиці це може означати діяльність багатьох органів в одній сфері суспільних відносин, кожен з яких надає дозволи і штрафує за невиконання правил, які сам встановлює. Сюди ж слід віднести відсутність чіткого зв'язку між функціями центральних органів виконавчої влади, їхніми найменуваннями і місцем у системі центральних органів виконавчої влади та притаманну будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення.

Кількість, проте, не спромоглася перерости в якість, тож політична спроможність міністерств та досконалість державної політики, що формується центральними органами виконавчої влади, бажає кращого. Цьому також сприяла невизначеність стосовно розподілу посад на політичні та адміністративні, що, як правило, призводить до політизації державної служби, підвищення рівня корупції та плинності кадрів.

Фактично, реформа системи органів виконавчої влади розпочалася 8 грудня 2004 року – із прийняття Конституційним Судом України Рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20 [37]. Як відомо, цим законом було передбачено зміну конституційної моделі організації системи виконавчої влади. На той час доцільність та можливість невідкладного проведення адміністративної реформи вже не викликала сумнівів, а відповідні плани ґрунтувалися на кількох можливих варіантах розвитку подій.

Проте лише повернення Президенту України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади дозволило окреслити необхідні орієнтири та дало поштовх до початку проведення в Україні масштабної реформи.

Перші радикальні зміни торкнулися організації діяльності КМУ як вищого органу виконавчої влади. Уже 7 жовтня 2010 р. Верховною Радою України було прийнято нову, таку, що відповідає чинній Конституції України, редакцію Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [29]. Відповідний законопроект був внесений Президентом України на розгляд парламенту невідкладно після повернення до Конституції 1996 р.

Наступним кроком, що отримав оформлення у вигляді нормативно-правового акта, стало видання Президентом України Указу від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [25], яким замість 112 центральних органів виконавчої влади було утворено 72 (16 міністерств та 56 інших центральних органів виконавчої влади).

Останніми змінами в системі органів виконавчої влади стали зміни, що відбулися в грудні 2012 р. 24 грудня, згідно з Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [20] було утворено Міністерство доходів і зборів України, шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України; Міністерство промислової політики України, шляхом реорганізації Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном; Державну службу України з надзвичайних ситуацій, шляхом реорганізації Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України.

Скорочення кількості органів державної влади стало лише видимою частиною тривалої роботи. «За кадром» велася робота зі складання реєстру державних функцій, їх співставлення, внесення пропозицій щодо усунення надмірних функцій чи таких, що дублюються тощо. Якщо користуватися поширеним у загальному вжитку терміном «апарат держави», то можна сказати, що його розібрали до гвинтика, а потім знову зібрали.

З метою забезпечення впровадження єдиного підходу в цій справі, Президентом України затверджені типові положення про міністерство України та про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через відповідного члена КМУ (Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199 «Деякі

питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [26]).

На сьогодні робота над положеннями про міністерства та центральні органи виконавчої влади знаходиться на завершальному етапі. У цей же час вивчаються питання скорочення функцій і мережі територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, оскільки існуючий порядок, який дає відповідним керівникам право на утворення зазначених органів, виконується аж надто ретельно.

Затвердження зазначених положень окреслить розподіл компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також зафіксує способи організації їхньої діяльності.

Таким чином, запровадження нового правового регулювання у діяльності ЦОВВ дозволить вирішити декілька проблем. Насамперед, йдеться про розмежування політичних та адміністративних посад у системі міністерства та впровадження такої необхідної стабільності у його роботі, оскільки заступник міністра-керівник апарату, на відміну від інших заступників міністра, що є політиками, буде державним службовцем і не підлягатиме звільненню внаслідок припинення повноважень міністра. Якщо точніше, найголовнішим державним службовцем у апараті міністерства, який призначатиме на посади та звільнятиме з посад державних службовців, прийматиме на роботу і звільнятиме з роботи працівників, затверджуватиме за погодженням з відповідним міністром структуру апарату міністерства, представлятиме міністерство у цивільно-правових відносинах тощо.

Іншим позитивним моментом від запровадження інституту керівника апарату міністерства є значне розвантаження міністра від здійснення адміністративних функцій, що дасть можливість зосередитись на формуванні політики.

Зрозуміло, що на сьогодні існує потреба у збереженні деяких власне управлінських функцій за міністром, як і в покладанні на заступника міністра-керівника апарату окремих повноважень міністра (у разі звільнення останнього з посади). Проте такий розподіл повноважень всередині міністерства є надзвичайно важливим кроком, спрямованим на підвищення ефективності його діяльності та створення гарантій для державних службовців, що залучені до виконання завдань, покладених на це міністерство.

Слід зазначити, що, за всієї глобальності завдань, що встановлені законом перед міністерствами, їх самостійне виконання не забезпечить існуючих потреб суспільства.

Так, завданнями центральних органів виконавчої влади має стати надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності, внесення пропозицій щодо формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їхню діяльність, здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України.

Разом з тим, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає цілу систему ефективних інструментів для спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади відповідними міністрами: йому надається право здійснення контролю за реалізацією політики центральним органом виконавчої влади, погодження та подання розроблених центральним органом виконавчої влади проектів нормативно-правових актів, визначення пріоритетних напрямів його роботи, участь у процедурі призначення його керівника та заступників керівника (їх, між іншим, не може бути більше двох), погодження структури апарату та системи територіальних органів тощо [14].

Запропонована модель управління не передбачає можливості втручання міністра у здійснення діяльності центральним органом виконавчої влади. До тих пір, поки центральний орган виконавчої влади діє на підставі закону. В іншому разі міністр уповноважений порушувати перед КМУ питання щодо скасування актів центрального органу виконавчої влади, може доручити керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів (а в разі відмови скасувати їх самостійно), порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівника центрального органу виконавчої влади та його заступників тощо.

Реформування державного управління відповідно до зазначеного, дає змогу перетворити систему центральних органів виконавчої влади на керований механізм з чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом та переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства, підвищити ефективність та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату [27].

Щодо проблем організаційно-правового забезпечення діяльності МДА, то вказані органи влади вже з квітня 1999 року діють на підставі порівняно стабільного Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2]. Разом з тим, питання їх діяльності теж має певні

проблеми. Так, говорячи про необхідність стабільної діяльності кожної підсистеми в системі органів виконавчої влади, можна твердити, що підсистема МДА може злагоджено працювати за трьох умов: наявність відповідального керівника – голови МДА; виважена та оптимізована структура МДА, належне ресурсне забезпечення.

Разом з тим, питання призначення голів МДА, зважаючи на те, що ця посада часто є не управлінською, а політичною, являється предметом торгу політичних сил. Нажаль, мають місце випадки, коли в силу тих або інших політичних міркувань управлінців звільняють з таких посад, а на їх місця призначають осіб, які не дивлячись на будь-які інші критерії відбору, не мають належних знань та досвіду управлінської діяльності. Така ж практика існує і щодо заступників голів МДА, що, звичайно, часто призводить до неналежного забезпечення МДА своїх основних управлінських функцій.

Щодо структури МДА, то разом з оптимізацією ЦОВВ дорученням Президента України розпочато оптимізацію МДА, яка мала бути завершена до 1 січня 2013 року. При цьому нормативно-правові документи КМУ, що мали бути покладені в основу такої оптимізації, розроблялись з врахуванням вимог нового Закону України «Про державні службу» [8], набрання чинності якого від терміновано ще на рік. Нині маємо неузгодженість з вимогами діючого закону та вказаними актами КМУ, зокрема в частині призначення працівників структурних підрозділів МДА головами МДА, а не керівниками структурних підрозділів. Крім того, на сьогодні в чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «багатофункціональність», якого вимагає постанова КМУ № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [32] для визначення статусу такого структурного підрозділу МДА як департамент.

Окремих складнощів у роботі, зокрема в частині взаємодії щодо погодження структури та штатного розпису районних держадміністрацій, створює й вимога вищевказаної постанови КМУ № 179 щодо критеріїв чисельності відділів, посадових осіб МДА тощо. З одного боку, виходячи з норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2], вказаним питанням має опікуватись виключно голова МДА в межах доведених бюджетних призначень, з іншого ж – маємо ситуацію, коли інший, хай навіть вищестоящий орган, встановлює щодо цього свої критерії, чим позбавляє голів МДА самостійно приймати необхідні для реалізації своїх повноважень рішення в межах закону та нести за них відповідальність.

3.2. Окремі питання взаємодії органів виконавчої влади у системі органів державної влади

Не дивлячись на принцип розподілу влад, визначений в Конституції України, виконуючи свої завдання і функції органи державної влади взаємодіють в середині своєї системи, взаємодіють з іншими органами держави (законодавчим – в особі Верховної Ради України та судовими органами), з органами місцевого самоврядування, а також з громадянами та їх об'єднаннями, зокрема з політичними партіями.

Не окреслюючи особливості взаємодії з суб'єктами недержавного сектору, варто відмітити, що принцип поділу влад доповнюється і поглиблюється системою «стримувань і противаг».

Зазначена система допускає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для їх взаємного стримування і підтримування відносної рівноваги сил. Особливість функціонування системи стримувань і противаг полягає в тому, що, з одного боку, ця система сприяє співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку — створює потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів.

У Конституції України передбачені такі механізми системи «стримувань і противаг» (тобто спільні дії та взаємний контроль органів гілок влади України):

1. У законодавчому процесі:

Верховна Рада приймає закони, Президент підписує їх або ж накладає вето (ст. 106 Конституції);

Конституційний Суд контролює відповідність Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ст.150 Конституції).

2. У бюджетному процесі (бюджет затверджує Верховна Рада, Кабінет Міністрів України пропонує проект бюджету та звітує про його виконання (ст. 116 Конституції).

3. У визначенні основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики України (Верховна Рада приймає рішення про схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, які репрезентують Кабінет Міністрів та Президент).

4. У кадровій політиці (спільні дії з призначення на ключові посади в державі):

Верховна Рада України надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України;

Верховна Рада України призначає на посади та звільняє з посад: Голову Національного банку України (за поданням Президента України);

призначає половину складу Національної ради з питань телебачення і радіомовлення; за поданням Президента України призначає на посади та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії; затверджує загальну структуру, чисельність, визначає функції Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; надає згоду на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; надає згоду на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України; висловлює недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; призначає третину складу Конституційного Суду України; обирає суддів безстроково; достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України.

Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину (ст. 111 Конституції);

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; Верховна Рада України (за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України) може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію щодо недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 87 Конституції), прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінетові Міністрів України має наслідком відставку Кабінету Міністрів України (ст. 115 Конституції); Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (ст. 85 Конституції); Верховна Рада може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції або законів (ст. 85 Конституції) України.

Отже, роль системи стримувань і противаг у взаємодії між органами державної влади в Україні є досить вагомою, оскільки проектує інтеграційний механізм (узгоджувальні процедури і інститути, а також

механізми співпраці у здійсненні тих чи інших функцій держави) та систему взаємного контролю трьох гілок влади.

Закріплення в Конституції України системи стримувань і противаг як засобу організації державної влади ще не означає, що існує вироблений та випробуваний на практиці дієвий механізм функціонування згаданої системи.

У сфері взаємовідносин Президента із ВР України, деякі експерти [50, с. 52.] пропонують для балансу розширити повноваження Президента щодо оголошення дострокових парламентських виборів, не пов'язуючи це право з якимись «проступками» Верховної Ради, тобто на основі лише переконання, що рішення, які вона приймає, не відповідають волевиявленню більшості виборців України. Проте, наскільки доцільно впроваджувати до тексту Основного Закону подібні «нечіткі» та суб'єктивні за своїм характером визначення – залишається відкритим питанням.

Важливим аспектом, що впливає на статус КМУ є його взаємовідносини з органами, утвореними парламентом держави. Так, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [9] постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй є Рахункова палата. Відповідно до визначених законом повноважень Рахункова палата перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних з діяльністю апарату Кабінету Міністрів України; за матеріалами перевірок, ревізій і обслідувань – направляти їх результати Кабінету Міністрів України, відповідним центральним органам виконавчої влади, Національному банку України, Фонду державного майна України, підприємствам, установам і організаціям для розгляду і вжиття необхідних заходів; Рахунковою палатою за погодженням з Кабінетом Міністрів України вводиться обов'язкова фінансова звітність усіх центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій перед Рахунковою палатою тощо.

Разом з тим, існують пропозиції щодо розширення повноважень ВР України у сфері бюджетного контролю шляхом розширення повноважень Рахункової палати. Дане положення викликає застереження у зв'язку з тим фактом, що поза цим контролем залишається доходна частина бюджету, що є невід'ємною складовою бюджетного процесу. Таким чином, для забезпечення дієвого парламентського контролю за виконанням Державного бюджету пропонується віднести до функцій Рахункової палати здійснення від імені ВР України парламентського

контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Багатофункціональними є відносини Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України, який підконтрольний і підзвітний Верховній Раді (ст.113 Конституції [1]). Окремо Кабінет Міністрів України взаємодіє і із народними депутатами України. Кабінет Міністрів України або члени Кабінету Міністрів України, яким надійшли звернення чи запит народного депутата України, зобов'язані надати відповідь у встановленому законом порядку. Однією з проблем тут є те, що дуже часто такі відповіді на ці запити надходять із запізненням. Іншою ж, не менш, на мій погляд, важливою, є те, що відповідні документи, що надходять від народних депутатів до як до КМУ, так і до інших органів виконавчої влади, за своєю суттю не є ні депутатськими запитами, ні депутатськими зверненнями, ні депутатськими запитаннями. Помічники депутатів оформляють їх як такі, разом з тим, за визначенням цих документів, вказаних в Законі України «Про статус народних депутатів» [10], вони такими не є. Близько 90 відсотків серед такої переписки становлять звернення громадян, які адресовані депутату, і пересилаються їм територіально або за сферою діяльності.

Важливими є взаємовідносини КМУ з Главою держави. Відповідно до норм Конституції та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3] Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України. Водночас протягом діяльності урядів В. Януковича і Ю. Тимошенко неодноразово спостерігалися конфлікти між главою держави і урядом (відповідно парламентською коаліцією), що, зрештою, привели до прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України» (2008 р.) у редакції, що значною мірою суперечила чинному конституційному розмежуванню повноважень парламенту, уряду і глави держави, провокувала нестабільність у політичному житті країни і ставила під загрозу національні інтереси. За цих умов вироблення узгоджених політичних рішень і реалізація послідовного політичного курсу Української держави залежала переважно від політичної волі цих владних інститутів і їх готовності до компромісів.

Протягом періоду діяльності влади у такому зміненому конституційному форматі гостро виявилася проблема неврегульованості процедур взаємодії між Президентом, Кабінетом Міністрів та парламентською коаліцією. Насамперед виникли конфлікти навколо: процедури призначення і звільнення Президентом за поданням Кабінету Міністрів голів місцевих державних адміністрацій; порядку скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра та профільного

міністра і правами сторін у цьому процесі; реалізації Президентом України свого права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів; порядку та процедури звільнення Верховною Радою міністрів, призначених за конституційною квотою Президента України. Неврегульованість зазначених питань Конституцією і чинним законодавством за умов різних, подекуди протилежних, підходів до тлумачення відповідних положень Конституції різними владними інститутами спричинила виникнення перманентних конфліктів, тим самим знизилася ефективність дій системи влади у цілому. У зв'язку з відміною конституційних змін вказаний закон 2008 р. було визнано таким, що втратив чинність та прийнято в 2010 р. новий закон, де закріплено відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом та унормовано найгостріші проблемні питання.

Проте і новий закон «Про Кабінет Міністрів України» є недостатньо досконалим. Так недосконалими залишилися механізми здійснення керівництва органами, які виконують виконавчі функції. На жаль, в ньому чітко і однозначно не прописані механізми керівництва такими органами, як зокрема, Антимонопольний комітет України, а також ряд інших. Зокрема, цим законом встановлено, що Кабінет Міністрів України сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури. Однак, яким чином Уряд зможе реалізовувати цю функцію, якими важелями впливати на дії цього органу, якщо, згідно із законодавством, Антимонопольний комітет України, який ще у 2003 році було фактично виведено з системи центральних органів виконавчої влади, є підконтрольним Президенту України та підзвітним ВР України, не встановлено.

Окрім того, хоча і є позитивні зміни, що стосуються в основному унормування діяльності ЦОВВ, все ж питання забезпечення їх діяльності весь час перебуває в не зовсім зрозумілій динаміці. Навіть останні зміни до вказаної системи, зроблені в грудні 2012 р. Президентом України, можливо, маючи на меті оптимізацію діяльності ЦОВВ, призводять до необхідності припинення діяльності ряду владних структур, що забезпечують реалізацію наприклад податкового або митного законодавства. Не слід питання щодо структури ставити на зразок: зробити якомога більше структурних перетворень. Слід визначитись з метою, яку має досягати новоутворена структура і вже з цього здійснювати відповідне припинення (реорганізацію) органу влади. На

сьогодні говорити про видиму та зрозумілу мету таких дій, на жаль, неможливо.

Говорячи про відносини и Кабінету Міністрів України з Радою Національної безпеки і оборони України, то варто відмітити, що вони частково врегульовані Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, ст. 29 Закону присвячена визначенню порядку відносин Кабінету Міністрів України з Радою національної безпеки і оборони України, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, що утворюються Президентом України. Рада національної безпеки і оборони України відповідно до закону координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань. Члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади можуть включатися до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України для здійснення своїх повноважень, та брати участь у роботі таких органів і служб на громадських засадах. Кабінет Міністрів України забезпечує виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених у дію указами Президента України.

Такий механізм взаємодії узгоджується із нормами Конституції, зокрема статті 107. Чого не можна сказати про врегулювання питання взаємодії вказаних органів відповідно до раніше діючого Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (прийнятого 21 грудня 2006 р.). В ньому визначалося, що Кабінет Міністрів України взаємодіє з Радою національної безпеки і оборони України, Секретаріатом Президента України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, що утворюються Президентом України. Це означало, що даний закон фактично прирівнював РНБОУ з консультативними та іншими дорадчими органами, що утворював Президент. Таким чином РНБОУ фактично отримала юридичну характеристику як консультативного органу, і як такого, що утворюється при Президентові. В законі було зазначено, що посадові особи апарату Ради національної безпеки і оборони України, Секретаріату Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, не мають права давати доручення Кабінету Міністрів України, членам Кабінету Міністрів України та втручатися в їхню діяльність. А це означало, що фактичну

відсутність юрисдикції РНБОУ стосовно органів виконавчої влади у сфері національної безпеки, що суперечило ч. 1 ст. 107 Конституції України [1], в якій прямо зазначено на те, що РНБОУ координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Це також означало, що РНБОУ замикатиметься виключно на Президента, а отже стане лише президентським, а не як було раніше, міжгалузевим органом, що здійснював повноваження у сфері національної безпеки. Цікавим було й те, що члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади не могли входити до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України. Фактично це означало, що РНБОУ не могла залучати до аналізу інформації посадових осіб і фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності, тобто унеможливлювалася реалізація компетенції, викладеної в ст. 107 Конституції України, а також ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». [11]

Певну специфіку мають відносини Кабінету Міністрів України з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, яка не є безпосередньо підпорядкованим йому органом виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України спрямовує, координує і контролює діяльність Ради міністрів АРК щодо виконання Конституції і законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів на території АРК як невід'ємної складової частини України. Кабінет Міністрів України має право одержувати від уряду АРК інформацію з питань здійснення цієї діяльності. Кабінет Міністрів визначає порядок участі Ради міністрів АРК та підвідомчих їй органів у виконанні загальнодержавних програм, інших заходів загальнодержавного значення щодо усунення наслідків екологічної безпеки, надзвичайних ситуацій, боротьби зі злочинністю та контролює дотримання відповідності програм АРК з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього середовища загальнодержавним програмам. Кабінет Міністрів з метою ефективної реалізації загальнодержавних і республіканських програм, інших заходів загальнодержавного і республіканського значення забезпечує взаємодію Ради Міністрів АРК з міністерствами, державними комітетами, іншими центральними органами виконавчої влади України.

Кабінет Міністрів України забезпечує Раді міністрів АРК участь у вирішенні порушених ним питань шляхом надання права вирішального голосу голові Ради міністрів АРК на засіданнях Кабінету Міністрів, а

також обов'язкового розгляду пропозицій уряду АРК з питань, що потребують рішення Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України може прийняти на себе за ініціативою АРК виконання окремих повноважень Ради міністрів АРК. Кабінет Міністрів може подати безпосередньо Верховній Раді України або Президентові України законопроект щодо делегування Автономній Республіці Крим окремих повноважень органів виконавчої влади з віднесенням цих повноважень до відання Ради міністрів АРК та підвідомчих їй органів з обов'язковим наданням їм необхідних фінансових і матеріальних ресурсів.

Для здійснення постійних зв'язків Кабінету Міністрів України з Радою міністрів АРК у столиці України – місті Києві діє постійне представництво уряду АРК.

Кабінету Міністрів підзвітні та підконтрольні також місцеві державні адміністрації, голови яких при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед ним. Підзвітність і підконтрольність обласних і районних державних адміністрацій не поширюється на ту частину повноважень, яка делегована їм органами місцевого самоврядування - відповідними обласними чи районними радами. Кабінет Міністрів у особі Прем'єр-міністра вносить Президентові України подання щодо призначення на посади і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Кабінет Міністрів постійно одержує від місцевих державних адміністрацій детальну інформацію про їхню діяльність, регулярно заслуховує звіти голів державних адміністрацій з визначених Кабінетом Міністрів питань. У разі неналежного виконання головою державної адміністрації покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності або звернутися до Президента з поданням про звільнення з посади.

Кабінет Міністрів розглядає питання про подання Президенту України пропозицій щодо скасування актів місцевих, державних адміністрацій, що суперечать Конституції [1] та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їх дії.

МДА при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Структурні підрозділи МДА підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади.

Голови МДА координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

З питань здійснення повноважень МДА керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних МДА тощо.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами.

Не дивлячись на досить чітку регламентацію відносин з іншими державними органами, у вказаній сфері виникають проблемні питання. Так, наприклад, порівняно нещодавно в Україні утворено службу Укрдержреєстру. Вказана інституція підпорядкована Мінюсту України і окремі питання забезпечення своєї діяльності повинна вирішувати відповідно до закону самостійно або спільно з Мінюстом. Разом з тим, вирішення окремих питань діяльності даного органу пов'язано з матеріально-технічним забезпеченням органів місцевого самоврядування базового рівня, виконками яких мають забезпечувати реалізацію частини повноважень Укрдержреєстру як делегованих. Не забезпечивши вчасно ресурсами органи самоврядування, Укрдержреєстр, долучивши до цього питання КМУ та комітет ВРУ з питань правової політики направили листа до обласних державних адміністрацій, в якому резолюцією Першого віце-прем'єр-міністра Хорошковського В. в якому фактично зобов'язали МДА забезпечити готовність виконавчих органів сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного значення) до реалізації положень частини другої статті 12 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [12] (в частині складання актових записів цивільного стану в електронному вигляді). При цьому не враховано, що відповідно до підпункту 5 пункту «б» частини 1 статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як делеговані (передані державою) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських визначено «реєстрація актів громадянського стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад)». А відповідно до вимог статті 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] – рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Таким чином, для вирішення поставленого Укрдержреєстром питання необхідно виділення для базових органів місцевого

самоврядування коштів з Державного бюджету на відповідне матеріально-технічне забезпечення, ініціатором чого має бути Мінюст, як орган, що відповідно до вимог його Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань державної реєстрації актів цивільного стану. МДА забезпечити таку готовність жодною мірою не можуть.

Продовжуючи характеризувати основні питання взаємодії МДА з іншими органами, хочу вказати на те, що така взаємодія відбувається і з органами місцевого самоврядування. МДА підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Голови МДА мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові обласної чи районної державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

МДА на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У разі розгляду МДА питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Підводячи підсумок щодо питань взаємодії МДА з іншими органами, хочу зосередити увагу на наступному:

Подвійний статус місцевих державних адміністрацій (як елементів вертикалі виконавчої влади та фактично виконавчих органів районних та обласних рад). Перш за все, відсутність власних виконавчих комітетів у районних та обласних рад [69] значною мірою позбавляє сенсу передання повноважень центральних органів виконавчої влади на рівень районів та областей.

До того ж, із даним статусом місцевих державних адміністрацій пов'язане існування неефективної системи стримувань і противаг у їхніх відносинах із представницькими органами районного та обласного рівня. Насамперед ідеться про право висловлення районними та обласними радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій, що за умов вертикальної коабітації (підконтрольності органів місцевого самоврядування політичним силам, опозиційним до виконавчої влади держави) неодноразово ставало джерелом конфліктних ситуацій. Хоча існування даного інституту виправдане в умовах делегування повноважень місцевих рад державним адміністраціям на відповідних територіях, на практиці він часто використовується опозиційними (станом на відповідний період) партіями, за умови домінування їхніх представників у місцевих радах, для блокування.

Отже говорячи про питання взаємовідносин державних органів можна відмітити питання, пов'язані їх місцем та роллю у системі органів влади, в необхідності перед прийняттям рішення про зміни структури визначатись з метою таких змін та їх наслідками; важливим є забезпечення належного функціонування відповідних органів, а також забезпечення порядку їх формування, якщо при реалізації вказаного вони певною мірою залежні від інших органів влади.

3.3. Ресурсне забезпечення органів виконавчої влади

Ресурси органів державного управління як необхідне і складне явище ще не достатньо вивчені системно як в науці державного управління, так і на практиці.

Глазунова зазначає, що саме ресурси держуправління виступають після цілепокладання найважливішим елементом в механізмі держуправління. Авторка акцентує увагу на наступному: реалізація управлінського рішення. Дія закону є організуємим процесом перетворення його норм в реальну поведінку громадян і функціонування інститутів суспільства, що циклічно. Системно, з використанням комплексу засобів для досягнення цілей і перетворення суспільних відносин [65, с. 14].

Термін «ресурси» означає засоби, заощадження. Запаси, можливості, джерела чогось [64, с. 529].

Ресурси органів державного управління – це всі засоби, методи, блага, володіння якими та використання яких підвищує здатність та можливість управлінського впливу. [47, с. 345].

Під ресурсами влади нерідко розуміють засоби її здійснення. Однак цей термін дещо ширший — ним позначаються не стільки задіяні, скільки потенціальні засоби здійснення влади, тобто такі, які можуть бути використані, але ще не використовуються або ж використовуються недостатньо. Сукупність усіх можливих і фактично використовуваних ресурсів владарювання є потенціалом влади силу. Врахування ресурсів владарювання і ресурсів спротиву владній волі дає можливість визначити влади. Ресурсами влади можуть бути наявні у розпорядженні її суб'єкта і важливі для об'єкта цінності, наприклад предмети споживання, кошти тощо, або засоби, здатні вплинути на внутрішній світ, мотиви поведінки об'єкта, – преса, радіо, телебачення, засоби мистецтва, або знаряддя, за допомогою яких можна позбавити людину тих чи інших цінностей аж до життя включно, — каральні органи, зброя тощо [60, с. 211].

Оскільки система органів виконавчої влади завжди обумовлена чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персофікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя, то і створюватися вона повинна саме як інструмент реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільного життя. А це, в свою чергу, засвідчує, що між завданнями та цілями державного управління, які носять загальний характер, та функціями конкретного органу управління існує прямий зв'язок: функції конкретного органу системи управління похідні в цілому від цілей та завдань державного управління.

Виходячи з викладеного вище, можна стверджувати, що завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях конкретних органів системи державного управління, багато в чому впливають на внутрішню структуру як системи органів державного управління, так і конкретних її органів. Тобто цілком очевидним є зв'язок та вплив загальних цілей та завдань державного управління (а, отже, і виконавчої влади) на структурне становлення як системи її органів в цілому, так і структури самих органів системи.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються в тому числі й їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними.

Ресурси державної влади й управління це ті, які суб'єкт управління (носій влади) використовує для забезпечення керованості інших учасників владно-управлінських відносин (об'єктів влади та управління). Визначальними у даній групі ресурсів виступають кадрові ресурси державної влади та управління. Значення ресурсів влади розкриває теорія «соціального обміну», згідно з якою в основі влади, а отже й державного управління, лежить нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів. Той, хто не має ресурсів, отримує їх в обмін на виконання наказів і доручень їх розпорядників. А розподіл та перерозподіл соціальних ресурсів відбувається саме у процесі державного управління [59, с. 142].

Отже фундаментальним джерелом управління є ресурси влади, які забезпечують доступ до розподілу інших категорій ресурсів, а саме: утилітарних, примусових, нормативних. [59, с. 142].

Відповідно до основних сфер життєдіяльності суспільства виокремлюються економічні, соціальні й духовно-інформаційні ресурси влади [59].

Специфічним – демографічним – ресурсом політичної влади є сама людина. Люди виступають універсальним ресурсом влади вже тому, що створюють інші ресурси. Велике значення має також кадровий потенціал політичної влади, який складають наділені владними повноваженнями особи.

Використання ресурсів влади перетворює її з можливої на дійсну, яка може виявлятися в таких формах, як панування, керівництво, управління, контроль.

Отже, виходячи із викладеного можна зробити висновок, що ресурсне забезпечення органів виконавчої влади – сукупність можливостей (ресурсів) якими вони можуть розпоряджатися та використовувати їх для реалізації своїх повноважень, наданих Конституцією та законами України.

Виходячи з такої складової правового статусу органів виконавчої влади як компетенція, можна говорити, що для реалізації своїх функцій органи виконавчої влади використовують різні ресурси, серед яких, на наш погляд, основними є: регулятивна (підзаконного нормотворення); контрольна; інституційно-установча; кадрова, бюджетно-фінансова, інформаційна тощо. Виберіть основні, на Вашу думку і виходячи із вашої практики, розпишіть кожен із цих видів, хоча б коротко і дайте свою оцінку його дієвості і впливу на ефективність здійснення функцій

органами виконавчої влади. При цьому вкажіть переваги і недоліки у забезпеченні тим чи ін. ресурсом.

Виходячи із власного досвіду хочу відмітити основні складові ресурсного забезпечення, що необхідні для реалізації вищезгаданих функцій.

Кадрові ресурси.

Конституцією України гарантовано правого кожного на вільний доступ до державної служби. Можливість реалізації вказаного права визначено в Законі України «про державні службу», це – конкурс. Або інша, встановлена Кабінетом Міністрів, процедура. Звертає на себе увагу, що основна вимога, яку ставить Закон до претендентів – це наявність вищої освіти. Специфічні вимоги на сьогодні є лише для окремих категорій державної служби (наприклад працівників юридичних та фінансових служб, служби внутрішнього аудиту). Вимоги щодо досвіду роботи на посаді законодавством не визначені, вони містяться лише в рекомендаціях Голодержслужби, затверджених відповідним наказом. Тобто фактично кожен, хто отримав диплом про вищу освіту, може подати документи на заміщення вакантної посади. З одного боку це не сприяє тому, що дійсно компетентні та знаючі особи будуть основними претендентами на посади державної служби, а з іншого – дає свободу керівництву без обмежень ще до проведення конкурсу визначатись з його переможцем. Сучасне законодавство фактично не забезпечує мінімального «відсіву» осіб, що можуть бути претендентами на державну службу, а це призводить до подальших зловживають, прийняття на службу непрофесіоналів, і, як наслідок, неналежне забезпечення реалізації наданих органу повноважень.

Ще одним моментом кадрового забезпечення державної служби є кадровий резерв. Відповідне положення про нього затверджено постановою КМУ. Кадровий резерв є способом, що дозволяє особі за спрощеною процедурою зайняти посаду на державній службі. При цьому для осіб, які не перебувають в кадровому резерві, резерв є лише певною перевагою перед іншими особами та не позбавляє необхідності проходження конкурсу. Особи з, що вже перебувають на державній службі, можуть просуватись по службі завдяки кадровому резерву. Саме по собі перебування в резерві є має накладати на особу певну відповідальність. Адже для такого перебування особа повинна написати план перебування в резерві, виконувати його та звітувати про це. Разом з тим, це все здійснюється суто формально. Питання постановки до карого резерву взагалі не містить в законодавстві чітких критеріїв для цього, що дозволяє керівництву на власний розсуд включати до резерву осіб за

власним бажанням. Часто до написання резерву підходять суто формально, відповідно і дієвість кадрового резерву залишається на низькому рівні. Окремою складовою у підвищенні якості кадрового забезпечення є створення на загальнодержавному рівні кадрового резерву. Проте, він практично не є задіяним під час формування штату органів місцевої влади. За даними Національного агентства України з питань державної служби, у 2011 році потенціал кадрового резерву був недостатньо задіяним: із 125 призначених на посади, лише 1 особа була призначена з кадрового резерву. Із 169 осіб, призначених на керівні посади місцевих державних адміністрацій, з кадрового резерву в 2011 році було призначено 49 осіб (29 % від загальної кількості призначених). До кадрового резерву на 2012 рік на відповідні посади в місцевих органах виконавчої влади включено 1414 осіб, що на 8,9 % менше у порівнянні з минулим роком, у тому числі на посади голів обласних адміністрацій включено 63 особи (4,5 % від загальної кількості резервістів). За віковим показником у складі кадрового резерву місцевих державних адміністрацій на 2012 рік, найчисельнішою залишається група від 41 до 50 років – 577 осіб, що становить 40,8 % від загальної кількості (у 2011 році – 665 осіб, що становило 43,2 %). Сталою залишається кількість осіб, зарахованих до кадрового резерву у віці до 30 років – 37 осіб, що становить 2,6 % від загальної кількості (у 2011 році – 32 особи або 2,1 %). Водночас чисельність групи віком від 56 до 60 років збільшилася і складає 126 осіб, що становить 8,9 % (у 2011 році – 76 осіб або 4,9 %) [48, с. 17.].

Проходження держслужби як питання її кадрового забезпечення є чи не основною проблемою. Реалізація першого етапу адміністративної реформи головним інструментом оптимізації державних владних структур передбачала практику скорочення чисельності штату держслужбовців. Як результат протягом 2010–2011 рр. скорочення збільшилися для спеціалістів на 3,79 %, керівників – 1,74 %. Ситуація на загальнодержавному рівні простежується і в регіонах. Зокрема, аналізуючи дані Головного управління статистики у Донецькій та у Луганській областях щодо середньооблікової кількості штатних працівників державного управління за 2010 р. і 2011 р., можна стверджувати, що в областях проводиться оптимізація органів виконавчої влади шляхом скорочення штатів. Так, на 1 грудня 2010 року у Донецькій області нараховувалось 48395 осіб, у Луганській області – 32161 особа, зайнятих в державному управлінні, а на 1 грудня 2011 р. цей показник був майже на 3 тис. менше в Донецькій області і складав 44425 осіб, і на 2 тис. менше в Луганській області і складав 30451 особу [70].

Для переважної більшості осіб найчастішими способом просування по службі є присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад. Близько половини осіб, які прийшли на державну службу, так весь час і обіймають ту посаду, з якої почали свою кар'єру. При цьому інші, вищі посади, знаходять можливість обійняти особи з меншим досвідом роботи.

Окремою проблемою кадрового забезпечення державної служби є розмежування адміністративних і політичних посад. На сьогодні це питання регламентовано на рівні законодавства слабо. Лише Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» вказує, що міністр – політична посада. Разом з тим, і голови МДА на сьогодні можуть фактично бути віднесені до таких, оскільки призначаються Президентом України на строк його повноважень). Вказана проблема щодо не розмежування політичних та адміністративних посад породжує іншу: в разі необхідності припинити державну службу за політичних міркувань з особою, яке не є на політичній посаді. Звичайно – припинення державної служби в такому випадку – це розірвання трудового договору, що має здійснюватись відповідно до норм КЗПП з врахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про державну службу». Але в разі необхідності стаття КЗПП завжди знаходиться.

Характеризуючи якісний склад державних службовців хочеться відмітити, що навіть вимога щодо наявності простої (не профільної) вищої освіти не дотримується. Наприклад за даними сайту харківської облдержадміністрації, кількість державних службовців, які мають повну вищу освіту в 2011 р., склала 11,6 тис. осіб, або 85,7% від загальної чисельності і порівняно з попереднім роком збільшилась на 2%. Поряд з цим, 69 державних службовців мали науковий ступінь та 19 – вчене звання. Говорячи про навички – все зводиться як правило до підвищення кваліфікації вказаних осіб. На жаль, ні в процесі атестації державних службовців, ні при щорічній оцінці не робиться реальний аналіз роботи державного службовця, кількість та якість виконаних ним документів тощо.

При скороченні штату державних органів влади на місцях відбувається процес зростання обсягів функціональних обов'язків службовців при неврегульованості матеріально-економічних стимулів заохочення до праці, що безперечно негативно позначається на якості послуг населенню.

Важливою, а часто навіть чи й не основною, проблемою ресурсного забезпечення органів влади є матеріальне (сюди я включаю й фінансове) забезпечення. Для забезпечення діяльності органів державної влади, їх

структурних підрозділів за ними на праві оперативного управління закріплюється майно, що є державною власністю: будівлі, споруди, приміщення, автомобілі, меблі, інше обладнання і устаткування, телефони, оргтехніка тощо. Але побутує думка про значні зловживання влади під час використання різного роду матеріальних ресурсів. З метою економії коштів державного бюджету, максимального скорочення бюджетних витрат на будівництво та утримання відповідних об'єктів, посилення боротьби з надмірностями в користуванні державним майном Президентом України і Кабінетом Міністрів України передбачено низку організаційно-правових заходів. Зокрема, Указом Президента України від 16 листопада 2000 р. №1242 «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів» [28] заборонено придбання для посадових осіб державних органів, а також для членів їх сімей не передбачених у встановленому порядку пільгових путівок до санаторіїв і будинків відпочинку, туристичних путівок, встановлення пільг в оплаті інших соціальних послуг за рахунок державних коштів, передбачено перегляд і суттєве скорочення переліку осіб, які користуються на пільгових умовах державними дачами, а також стільниковим і спеціальним зв'язком. Цим же указом урядові було доручено розробити комплекс заходів, які б, зокрема, передбачали: а) перегляд та скорочення кількості автомобілів для обслуговування посадових осіб державних органів; б) уніфікацію посадових окладів (тарифних ставок) працівників державних органів усіх рівнів, які займають схожі за характером роботи посади або виконують однакові обов'язки; в) скорочення витрат з державного бюджету на закордонні відрядження; г) виявлення та інвентаризацію майна, що перебуває у віданні центральних і місцевих органів виконавчої влади, не належить до безпосередньої виробничої діяльності зазначених суб'єктів управління і може бути відчужено.

На виконання зазначеного указу Президента України, постановою Кабінету Міністрів від 26 грудня 2011 р. № 1399 [34] затверджено ліміти легкових автомобілів, що обслуговують державні органи, а постановою Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 р. №332 [35] – граничні суми витрат на придбання легкових автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, комп'ютерів, придбання і утримання мобільних телефонів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету, республіканського Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів. Органи державної влади здійснюють витрати на придбання легкових

автомобілів, придбання і утримання мобільних телефонів тільки з дозволу Міністерства фінансів України. До речі суми витрат на придбання меблів, телефонів тощо з 2001 року практично не змінювались, хоча ціни на відповідні товари зросли іноді в 2-3 рази.

Аналіз лише вказаних документів свідчить по перше про наявність законодавчих заборон щодо зловживань матеріальними ресурсами, що, з огляду на введені Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» та карності за порушення вказаних заборон, що визначена переважно главою 13-а КУпАП України, є дуже небезпечним та тягне за собою не лише накладення адміністративного стягнення, але й звільнення з роботи. Окрім того, вказані документи дуже обмежують реальні потреби органів влади, часто не кореспондуються з іншими актами тощо. Так, наприклад, на сьогодні постанова про ліміти доводить до обласних держадміністрацій по 4-5 автомобілів на апарат. До складу апарату МДА входить керівництво (голова, перший заступник та заступники). За характером їх діяльності голова часто потребує для роботи 2 авто, по 1-заступники. Не вживаючи абсолютного заходів до скорочення посад заступників, більше того, обіцяючи їх часто в якості «політичної» винагороди йдуть обмеження щодо ресурсного забезпечення яке необхідно для виконання посадових обов'язків.

1. Фінансування органів виконавчої влади.

За загальним правилом воно здійснюється за рахунок державного бюджету і фактично складається з двох основних напрямків: фінансування на утримання власне органу, фінансування на виплату заробітної плати працівників (в т.ч. державних службовців), що працюють у вказаному органі.

Аналіз чинного законодавства, зокрема законів України про державний бюджет на відповідний рік, взятих за останні 10 років (з 2003 р.) свідчить про належне забезпечення на утримання із можливим збільшенням такого утримання протягом року навіть на третину лише Верховної Ради України та її апарату, Адміністрації Президента України, рідше – Кабінету Міністрів України. Вже неодноразово згадуваним Указом Президента про оптимізацію, виданим наприкінці 2010 р. дано доручення КМУ забезпечити в процесі ліквідації, реорганізації центральних органів виконавчої влади скорочення чисельності державних службовців, які працюють у центральних органах виконавчої влади, не менше, ніж на 30 відсотків. Цікавим є той факт, що в 2011 р. в ЦОВВ дійсно спостерігалась тенденція до скорочення. Разом з тим, без усіляких нормативних обґрунтувань цифра щодо скорочення на 30 відсотків КМУ буда доведена й до МДА. Результатом чого стала ситуація, коли в

переважній більшості МДА без скорочення чисельності та перегляду функцій було скорочено видатки як на утримання адміністрацій, так і на заробітну плату, що, звичайно негативно позначилось на функціонуванні вказаних органів.

Взагалі питання оплати праці державних службовців є особливо гострим та потребує уваги. За кваліфіковану працю людина повинна отримувати належну заробітну плату. Разом з тим, навіть після прийняття урядових документів про т. зв. Підвищення заробітної плати на 30, 50 відсотків видатки на утримання органів практично не збільшують. Вказане призводить до того, що державним службовцям оплачуються лише гарантовані державою виплати (оклад, доплати за ранг та вислугу років) щодо надбавок за високі досягнення у праці та/або виконання особливо важливої роботи, не говорячи вже про щомісячні премії, які, до речі, теж є складовою оплати праці державного службовця, - не виплачуються. Частими є ситуації, коли внаслідок зростання мінімальної заробітної плати відповідний орган влади не може виплатити навіть грошову індексацію втраченого заробітку.

Виправити вказану ситуацію могло б реальне скорочення працівників, яке слід забезпечувати, на мій погляд, виходячи з дійсних функцій органу влади, а також визначення гарантованих складників у зарплаті в більшому процентному відношенні до можливих. Спроба це зробити здійснена в новому Законі України «Про державну службу», набрання чинності яким, саме в зв'язку складного фінансового становища, було від терміновано.

Важливим аспектом ресурсного забезпечення органів влади є інформаційні ресурси. Необхідність таких ресурсів обумовлена цілим рядом законодавчих актів, що регламентують діяльність органів влади. Так, в законах України «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» ставлять пряму вимогу оприлюднення проектів окремих документів органу на стендах, сайтах, у засобах масової інформації. Більше того, таке не оприлюднення є законодавчою підставою для скасування документу, що тягне юридичні наслідки, як незаконного. Конституція України та профільні закони до кожного з органів влади ставлять таку вимогу як офіційне оприлюднення їх нормативно-правових актів, що теж здійснюється завдяки інформаційним ресурсам відповідних органів.

Не зачіпаючи інформаційні ресурси вищого органу в системі органів виконавчої влади, хочу акцентувати увагу на проблемах місцевого рівня. Так, офіційне оприлюднення нормативно-правових актів допускається

лише в друкованих ЗМІ. При цьому друкованим ЗМІ відповідного органу влади є той ЗМІ засновником, співзасновником якого він є. Історично так склалося, що ОДА є співзасновниками комунальних ЗМІ разом з трудовими колективами відповідних редакцій ЗМІ. Разом з тим, співзасновництво тягне за собою обов'язок по утриманню ЗМІ. Разом з тим, державний бюджет для ОДА не забезпечує. Відповідно, ОДА не виконують свої зобов'язання, а ЗМІ – свої, щодо висвітлення діяльності ОДА. Протягом останніх 5–7 років досить потужно стали наповнюватись сайти органів влади в мережі Інтернет. Разом з тим, через відсутність законодавчо-наданих можливостей здійснювати публікації окремих документів як офіційних через сайти, органи влади змушені відшуковувати та витратити порівняно великі кошти для публікацій в ЗМІ.

Щодо функціонування самих сайтів – великим позитивом є вже сама їх наявність. Разом з тим, інформація на них в основному є неналежним чином систематизована, подається фрагментарно, пошукові системи, що дозволили б за певними критеріями відшукати той або інший документ, в основному відсутні. Вказане дає підстави твердити про досить низький рівень інформаційного забезпечення на місцевому рівні, що, звичайно, відображається на результатах діяльності всієї системи органів виконавчої влади держави.

Вирішення поставлених адміністративною реформою задач не уявляється можливим без аналізу основних організаційно-правових проблем, що виникають в процесі формування та функціонування органів виконавчої влади. Серед них доцільно виділити проблеми стабільності чинного законодавства, що регламентує основні моменти формування та функціонування органів виконавчої влади. Часті зміни до базових законодавчих актів, визнання їх положень неконституційними або ж взагалі відсутність акту, що має регулювати діяльність відповідної ланки органів в системі органів виконавчої влади, утруднює як роботу органів системи, так і основні форми взаємодії органів з суб'єктами публічного та непублічного сектору з одного боку, а також утруднює взаємодію з іншими ланками системи органів влади держави.

Серед інші проблем, які виникають в процесі формування та функціонування органів виконавчої влади є значна різноплановість та надмірна функціональність органів виконавчої влади, як на центральному, так і на місцевому рівні. Розпорошення функцій між органами позбавляє можливості чіткого контролю за їх виконанням, координації забезпечення такого виконання, а також дає можливість винним уникнути відповідальності.

Окремим питанням, що виникає в процесі формування і функціонування органів виконавчої влади, є невідповідність виконуваних ними функцій потребам суспільства (перевищені обсяги державного контролю, ускладнені адміністративні процедури тощо.); окрім того недостатньо розподілені функції поміж органами виконавчої влади. І хоча певна робота щодо вирішення вказаних проблем проводиться, (приймаються необхідні законодавчі акти, напрацьовуються документи щодо оптимізації структури органів виконавчої влади та ті, що регламентують діяльність відповідних органів тощо.) разом з тим, система процес формування та функціонування сучасної системи органів виконавчої влади сьогодні залишається далеким від досконалості.

Існуюча система органів виконавчої влади особливістю свого функціонування має з одного боку співробітництво та взаємне пристосування, а з іншого – потенціал для конфліктів.

Сьогодні можна виокремити такі спільні напрямки взаємодії та взаємного контролю органів влади в Україні:

- у процесі законотворчості;
- у бюджетному процесі;
- у визначенні основних напрямків внутрішньої і зовнішньої політики;
- у кадровій сфері.

Закріплення в Конституції України системи стримувань і противаг як засобу організації державної влади ще не означає, що існує вироблений та випробуваний на практиці дієвий механізм функціонування згаданої системи.

Певної дискусії набуло в наукових колах питання щодо розширення повноважень парламенту в бюджетно-фінансовій сфері, Президента – в частині певного впливу на формування парламенту, разом з тим, на мій погляд такі радикальні зміни є передчасними. Вдосконалення в правовому аспекті має відбуватись з огляду на чіткість та зрозумілість того, як формуються органи, що та яким чином вони забезпечують, та, обов'язково, з врахуванням попереднього аналізу мети таких дій.

Важливим аспектом в діяльності системи органів виконавчої влади є їх ресурсне забезпечення як наявність можливостей для реалізації покладених на них чинним законодавством функцій.

З огляду на основні функції органів виконавчої влади, можна твердити, що для їх реалізації потрібні різні ресурси, серед яких основними є кадри (людські ресурси), фінанси (матеріально-технічне забезпечення) та інформаційно-технічне забезпечення. Разом з тим, навіть поверховий аналіз діючих нормативно-правових актів та статистичних

даних, що тією чи іншою мірою висвітлюють ресурсне забезпечення, говорить про його недостатність. Особливо гострою є проблема кадрового та фінансового забезпечення на місцевому рівні. На жаль, на сьогодні в державі не робиться радикальних кроків для вирішення вказаних проблем, що негативно відображається не лише на функціонуванні якогось конкретного органу влади чи системи органів влади в цілому, а й на функціонуванні всієї системи державного управління та добробуті громадян.

ВИСНОВКИ

Викладане дає підстави зробити такі висновки:

1. В узагальненому вигляді виконавча влада представляє собою систему органів, які в літературі інтерпретуються як апарат або органи держаного управління основним елементом якої є орган виконавчої влади. Органом державної влади є ланка, утворена установленим державою порядком, 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.

2. Для органів державної виконавчої влади є властивими всі ознаки, що притаманні й іншим органам державної влади, зокрема порядок створення на підставі відповідних нормативно-правових актів, чітка регламентація порядку формування та інших питань організації діяльності тощо. Важливою складовою правового статусу відповідного органу виконавчої влади є його компетенція – регламентовані права та обов'язки в межах яких відповідні органи видають обов'язкові для виконання правові акти та реалізують інші, передбачені законом, функції.

3. Побудова та внутрішня форма системи органів виконавчої влади відображається через поняття структури. Система органів виконавчої влади в Україні має трирівневу структуру: вищий рівень (Кабінет Міністрів України), центральний (міністерства, центральні органи виконавчої влади: державні служби, агенції, інспекції, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України) та місцевий (місцеві державні адміністрації). При цьому важливого значення для розуміння закономірностей функціонування системи органів виконавчої влади має чітке визначення її найвищої структурної ланки, яка повинна забезпечувати у системі роль своєрідного координуючого центру.

2. В рамках зв'язків, що виникають між ланками системи органів виконавчої влади центральні та місцеві органи виконавчої влади підконтрольні вищому органу. Окрім того, вказані органи мають свою вертикаль: центральним органам виконавчої влади підпорядковуються їх територіальні органи; обласним, Київський та Севастопольський міським державним адміністраціям підпорядковані відповідно районні та районні в містах державні адміністрації, утворюючи при цьому виконавчу вертикаль.

3. Серед проблем, що вирішується нині в Україні є побудова раціональної системи взаємодії вищих, центральних і місцевих органів державної влади, органів держави й місцевого самоврядування. Такий механізм взаємодії сьогодні складається з трирівневої системи на чолі з Урядом – Кабінетом Міністрів України. Він є вищим органом у системі органів виконавчої влади та здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їхню діяльність. Кабінет Міністрів є своєрідним центром виконавчої влади, колегіальним органом, штабом з організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади держави, хоча чинне законодавство і не вживає такого терміну.

Формування Уряду в основному залежить від Президента України, який за своїм рішенням призначає першу особу уряду – Прем'єр-міністра України. Подальший склад уряду, до якого входять віце-прем'єр-міністри та міністри призначається Прем'єр-міністром України. Важливою складовою правового статусу Уряду є припинення його повноважень. Говорячи про припинення повноважень, особливої уваги заслуговує поняття «відставка Уряду». Кабінет Міністрів України є органом загальної компетенції та має дуже широкий обсяг функцій державного управління. Урядова компетенція спрямована на організацію виконання Конституції і законів України, актів Президента, власної Програми діяльності, схваленої Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням діяльності підвідомчими Уряду органами, вжиття заходів щодо усунення недоліків у їх роботі. На відміну від повноважень Кабінету Міністрів щодо органів, які складають очолювану ним систему, стосовно місцевого самоврядування компетенція Кабінету Міністрів спрямована на максимальне сприяння його функціонуванню і розвитку - без будь-якого втручання в безпосередню діяльність органів самоорганізації населення.

Центральні органи виконавчої влади, як другий елемент в трирівневій системі органів виконавчої влади, як і Уряд, є органами загальнодержавної компетенції, разом з тим, Уряд відповідальний за реалізацію державної політики в усіх сферах державної політики, а центральні органи виконавчої влади мають компетенцію у конкретних (спеціальних) сферах державної політики. Виходячи з норм Конституції України в системі центральних органів виконавчої влади виокремлюються міністерства, між якими розподіляється весь спектр урядової політики. Міністри є одночасно й керівниками міністерств, й входять до складу уряду держави. Міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням

Прем'єр-міністра України. Такі центральні органи як служби, агентства, інспекції утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. До центральних органів виконавчої влади України зі спеціальним статусом віднесені: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Виконавчу владу на місцях (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. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, що призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України.

4. Аналіз основних організаційно-правових проблем, що виникають в процесі формування та функціонування органів виконавчої влади дає підстави виділити проблеми стабільності чинного законодавства, що регламентує основні моменти формування та функціонування органів виконавчої влади; значну різноплановість та надмірну функціональність органів виконавчої влади, як на центральному, так і на місцевому рівні; невідповідність виконуваних ними функцій потребам суспільства; недостатній розподіл функцій поміж органами виконавчої влади. Серед спільних напрямків взаємодії та взаємного контролю органів влади в Україні можна виділити ті, що виникають в процесі законотворчості; у бюджетному процесі; у визначенні основних напрямків внутрішньої і зовнішньої політики; у кадровій сфері.

Закріплення в Конституції України системи стримувань і противаг як засобу організації державної влади ще не означає, що існує вироблений та випробуваний на практиці дієвий механізм функціонування згаданої системи, що викликає певні дискусії щодо розширення або звуження компетенції тих чи інших ланок системи органів влади.

Важливим аспектом в діяльності системи органів виконавчої влади є їх ресурсне забезпечення як наявність можливостей для реалізації покладених на них чинним законодавством функцій.

5. З огляду на основні функції органів виконавчої влади, можна твердити, що для їх реалізації потрібні різні ресурси, серед яких

основними є кадри (людські ресурси), фінанси (матеріально-технічне забезпечення) та інформаційно-технічне забезпечення. Разом з тим, навіть поверховий аналіз діючих нормативно-правових актів та статистичних даних, що тією чи іншою мірою висвітлюють ресурсне забезпечення, говорить про його недостатність. Особливо гострою є проблема кадрового та фінансового забезпечення на місцевому рівні. На жаль, на сьогодні в державі не робиться радикальних кроків для вирішення вказаних проблем, що негативно відображається не лише на функціонуванні якогось конкретного органу влади чи системи органів влади в цілому, а й на функціонуванні всієї системи державного управління та добробуті громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України: станом на 15.08.2011 р. – Відповідає офіц. тексту. – К.: Право-Інформ, 2011. – 48 с.: табл. – (Юридична бібліотека).
2. Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
3. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17/>.
4. Про державну службу: закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
5. Про Антимонопольний комітет України: закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
6. Про Фонд державного майна України: закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
8. Про державну службу: закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
9. Про Рахункову палату: закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>
10. Про статус народного депутата України: закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.
11. Про Раду національної безпеки і оборони України: закон України від 05 березня 1998 р. № 183/98-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183/98>.
12. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: закон України від 01 липня 2010 р. № 2398-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

14. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

15. Про призначення М. Азарова Прем'єр-міністром України: указ Президента України від 13 грудня 2012 р. № 696: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/696/2012>.

16. Про систему центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1572/99>.

17. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1573/99>.

18. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади: указ Президента України від 12 березня 1996 р. № 179: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/179/96>.

19. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>.

20. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.

21. Типове положення про міністерство України: указ Президента України від 24 грудня 2010 р. №1199: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.

22. Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: указ Президента України від 7 травня 2011 р. № 559: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/559/2011>.

23. Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: указ Президента України від 30 червня 2011 р. № 717: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/717/2011>.

24. Питання управління державною службою в Україні: указ Президента України від 18 липня 2011 року № 769: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/769/2011>.

25. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

26. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>.

27. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U345_01.html.

28. Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів: указ Президента України від 16 листопада 2000 р. №1242: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242/2000>.

29. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-vstanovlennja-povnovazhen-organiv-vikonavchoyi-vladi-ta--nor5661.html>.

30. Про делегування Міністерству охорони здоров'я повноважень на затвердження нормативно-правового акта: постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 375: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2001-%D0%BF>.

31. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>.

32. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>.

33. Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156): [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>.

34. Про встановлення ліміту легкових автомобілів, що обслуговують органи виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів від 26 грудня 2011 р. № 1399): [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/954-2008-%D0%BF>.

35. Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного і місцевих бюджетів: постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 р. № 332: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/332-2001-%D0%BF>

36. У справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади 28 січня 2003 року N 2п /2003): рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12>.

37. У справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України): рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

38. Коментар до Конституції України: /В.Б. Авер'янов, В.Ф. Бойко, В.І. Борденюк та ін.; Ред. кол.: В.Ф. Опришко (гол.) Л.Є. Горьовий, М.І. Корнієнко, Г.М. Омеляненко та ін.; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 1996. – 378 с.

39. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

40. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К.: Ін Юре, 1997. – 48 с.

41. Агошкова Е.Б. Эволюция понятия системы / Е.Б. Агошкова, Б.В. Ахлибининский // Вопросы философии. – 1998. – №7. – С. 170-179.
42. Амелин В.Н. Власть как общественное явление / В.Н. Амелин // Социалистические политические науки. – 1991. – № 2. – С. 3-15.
43. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев . – М., 1997. – 800 с.
44. Батоврин В.К. Толковый словарь по системной и программной инженерии / В.К. Батоврин. – М.: ДМК Пресс. – 2012 г. – 280 с.
45. Бодретдинов З.А. Власть в условиях перестройки / З.А. Бодретдинов. – М., 1989. – 162 с.
46. Волкова В.Н. Теория систем: учебное пособие / В.Н. Волкова, А.А. Денисов. – М.: Высшая школа, 2006. – 511 с.
47. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учеб. по специальности «Гос. и муницип. упр.» / Н.И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 551 с.
48. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наукова доповідь / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К.О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
49. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, М.І. Ославський та ін.]; за заг. ред. Авер'янова В.Б.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: ЮСТІНІАН, 2007. – 287 с.
50. Коліушко І. Проблеми дієвості Конституції України та удосконалення її змісту / І. Коліушко, Ю. Кириченко // Вибори та демократія. – 2007. – № 3 (13). – С. 36-46.
51. Корилов А.М. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие. Ч. 2 / А.М. Корилов, С.Н. Павлов; Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники. – Томск, 2008. – 264 с.
52. Королев А.И. Государство и власть / А.И. Королев, А.Е. Мушкин // Правоведение. – 1966. – № 2. – С. 15-26.
53. Лавринович О. Реформа органів виконавчої влади: перезавантаження / О. Лавринович // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 35. – С. 8.

54. Лазарев В.В. Теория государства и права: Учеб. для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. — М.: Спарк, 2004. — 527, [1] с.
55. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / В.Я. Малиновський. — Вид. 2-ге, доп. та перероб. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.
56. Менеджмент персоналу в органах ДПС України: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. диск./ М.М. Недашківській, Г.І. Євтушенко, Л.П. Гацька, Н.І. Барабанова; Ірпінь: Академія ДПС України. — Ірпінь, 2001. — 243 с.
57. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Видавництво УАДУ, 1997. — 432 с.
58. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави. — Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. — Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Харків, 2008. — 225 с.
59. Піча В.М. (ред.) Соціологія / В.М. Піча. — Львів: «Магнолія Плюс», «Новий світ-2000», 2004. — с. 277.
60. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П.П. Шляхтун. — К.: Либідь, 2002. — 576 с.
61. Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для юрид. вузов / [Н.В. Варламова, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева и др.]; Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. — М.: Изд. группа Норма-Инфра, 2001. — XIV. — 813 с.
62. Рубцов В.П. Державнеуправління та державні установи: навч. посіб. для дистанц. навчання / В.П. Рубцов, Н.І. Перинська; [за наук. ред. Ю.П. Сурміна]; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». — К.: Ун-т «Україна», 2008. — 439 с.
63. Система // Большой Российский энциклопедический словарь. — М.: БРЭ. — 2003
64. Современный словарь иностранных слов. — М., 1992. — С. 52
65. Тихомиров Ю.А. Действие закона / Ю.А. Тихомиров. — М., 1993. — 65 с.

66. Фарбер И.Б. Вопросы теории советского конституционного права / И.Б. Фарбер, В.А. Ржевский. – Саратов: Приволжское книжное изд-во, 1967. — Т. 1. — 318 с.

67. Федоренко В. Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти / В.Л. Федоренко, І.І. Чипенко, Т.П. Рубан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12. – С. 47-62

68. Центральні органи виконавчої влади: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=245915470&cat_id=245427152 (дата звернення 23.12.13).

69. Рекомендація № 102 (2001) щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. VIII сесія: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102%282001%29.htm> (дата звернення 23.12.13).

70. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/7.DN_2007/GosupravleNie/20571.doc.htm] (дата звернення 23.12.13).

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим;
ВРУ – Верховна Рада України;
ДКАУ – Державне космічне агентство України;
ЗМІ – засоби масової інформації;
КЗПП – Кодекс законів про працю України;
КМУ – Кабінет Міністрів України;
КС – Конституційний Суд України;
МДА – місцеві державні адміністрації;
ОДА – обласні державні адміністрації;
РНБОУ – Рада національної безпеки і оборони України;
СБУ – Служба безпеки України;
ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади.

Мужикова Н.М.
ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
ПРАВОВИЙ СТАТУС

Головн. ред: *В. М. Бойко*
Техн. ред.: *Шаkun О.О.*
Коректор: *Казіміров О.В.*

Комунальний заклад «Чернігівський центр перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади,
органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
(офіційна скорочена назва – Сіверський центр післядипломної освіти)
Свідectво про внесення до Державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4438 від 13.11.2012.

Підписано до друку 20.09.2013 р.
Формат 60х84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 5,81. Обл.-вид. арк. 5,83
Тираж 700 екз. Зам. №5-8/13.

14000, м. Чернігів, просп. Миру, 43
Тел. (0462) 774-312 Факс (0462) 676-052
Електронна пошта: chcprk@gmail.com

Інтернет: <http://www.center.uct.ua>