

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЛІНГВІСТИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Кафедра права**

**Кваліфікаційна робота**

**на тему: «Виконавча влада у системі органів державної влади  
України»**

Студента II курсу групи Пр 01-19  
факультету економіки і права  
освітньо-професійної програми  
Конституційне і адміністративне право  
денної форми здобуття освіти  
зі спеціальності 081 Право  
другий (магістерський) рівень вищої  
освіти  
Ростова Ігоря Андрійовича

*Допущено до захисту*  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ року

Науковий керівник:  
доктор юридичних наук,  
професор Шатіло В.А.

*Завідувач кафедри права*

\_\_\_\_\_  
(підпис) (ПІБ)

Національна шкала \_\_\_\_\_  
Кількість балів \_\_\_\_\_  
Оцінка ЄКТС \_\_\_\_\_

## ЗМІСТ

<b>Перелік використаних скорочень.....</b>	<b>3</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади державної влади.....</b>	<b>6</b>
1.1 Принцип поділу влади у державі.....	6
1.2 Термінологія поняття органу державної влади .....	12
1.3 Правовий інститут уряду.....	17
Висновки до розділу 1.....	21
<b>РОЗДІЛ 2. Державні органи виконавчої гілки влади в Україні, їх статус та взаємодія.....</b>	<b>22</b>
2.1 Характерні особливості виконавчої влади в Україні.....	22
2.2 Статус Кабінету Міністрів України як найвищого органу виконавчої влади України.....	25
2.3 Завдання центральних органів виконавчої влади.....	31
2.4 Функції місцевих органів виконавчої влади.....	35
Висновки до розділу 2.....	40
<b>РОЗДІЛ 3. Зв'язок виконавчих органів держави з іншими державними органами та їх проблемні питання.....</b>	<b>42</b>
3.1 Статус президента та його відносини з органами державної влади....	42
3.2 Порівняльна характеристика повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.....	48
3.3 Проблематика реформування органів виконавчої влади.....	53
Висновки до розділу 3.....	57
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>58</b>
<b>РЕЗЮМЕ.....</b>	<b>61</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>62</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>63</b>

## **Перелік використаних скорочень**

КУ – Конституція України

ЗУ – Закон України

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КСУ – Конституційний Суд України

АПУ – Адміністрація Президента України

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

## ВСТУП

### **Актуальність роботи.**

Взаємодія гілок державної влади забезпечує функціонування державного механізму в цілому, оскільки не дає можливості ні єдиної з гілок влади узурпувати владні повноваження інших і представляє собою систему стримувань і противаг, за допомогою якої держава організовується та діє правовими засобами, демократичної держави.

Виконавча влада грає важливу роль серед органів державної влади, здійснює функцію державного управління економічним, соціально-культурним і соціально-політичним будівництвом. Крім правозастосовної, виконавча влада виконує також контрольну, правоохоронну та координуючу функції.

В умовах багатокладності сфери управління все більше зростає значення координуючої діяльності виконавчої влади, яка носить переважно коригуючий, реєстраційний, наглядовий і правоохоронний характер.

Дану проблематику досліджували такі вчені: С.С. Алексєєв, О.Ф. Скакун, В.М. Хропанюк, В.М. Якушик та ін.

**Об'єктом** даного дослідження є суспільні відносини пов'язані особливостями функціонування органів виконавчої влади та взаємодія з іншими органами держави.

**Предметом** дослідження є виконавча влада в системі органів державної влади.

**Метою** даної курсової роботи є аналіз загальнотеоретичних аспектів виконавчої влади, визначення ролі та місця виконавчої влади в Україні.

**Завданням** даної роботи зробити дослідження:

- Проаналізувати принцип розподілу влади у державі
- Розібрати поняття органу державної влади та його риси
- Визначення поняття виконавчої влади та її особливості у вітчизняному законодавстві

- З'ясувати основні повноваження та функції виконавчої влади
- Визначити та охарактеризувати види органів виконавчої влади
- Проаналізувати співвідношення та взаємодії органів виконавчої с іншими органами
- Розібрати проблемні питання у діяльності органів виконавчої влади
- Визначити проблематику реформування виконавчої влади
- Дійти висновку щодо місця виконавчої влади серед державних органів

**Метод дослідження.** У курсовій роботі були використані наступні методи: історико-правовий, системний, порівняльно-правовий, формально-логічний та інші загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

**Структура роботи.** Дипломна робота включає перелік використаних скорочень, вступ, три розділи, підрозділи, висновки до розділів, загальні висновки, резюме на українській та англійській мовах та список використаних джерел. Загальний обсяг дипломної роботи складає - 64 сторінки основного тексту.

## РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади державної влади

### 1.1 Принцип поділу влади у державі

Коли вперше держава постала у ролі публічного соціального інституту, люди дійшли висновку, що створення успішної моделі державного управління, дозволить не лише краще управляти підпорядкованими територіями, а й ефективно вести зовнішню та внутрішню політику.

На зародження та розвиток теорії поділу влади вплинули певні соціальні та історичні умови, її зміни протягом століть і до нашого часу підпорядковувалися певним обставинам в конкретних державах та супровідним політико-правовим реаліям.

Зародження цієї науки почалося ще за робіт Аристотеля, Полібія, Епікура, Цицерона, Платона тощо. У теорії ідеальної держави Платона (427 до н. е. – 347 або 348 до н. е.) ним було вказано на необхідність розподілу функцій між окремими органами (посадовими особами) , і на основі мотиву підвищення ефективності державного управління, він запропонував відокремлювати деякі функції, як законодавчу, управлінську, судейську та військові справи [2, с. 350-352].

У своїй роботі «Політика» Аристотель (384-322 рр. до н.е.) визначав державу як політичний союз, що має на меті досягнення загального блага [3, с. 376]. Саме створення такої держави прагнув філософ. Терміном «політія» він називав успішний державний устрій, де усі важливі державні функції мають бути поділені між собою і виконуватися саме різними органами державного управління. Його головним аргументом в користь цієї тези, є міркування щодо кращої реалізації цих функцій, бо явище, коли одна особа є настільки мудрою і справедливою, що з однаковою ефективністю може видавати закони, забезпечувати їх виконання та й виносити доречні судові рішення.

Наступний крок у просуванні теорії поділу влади здійснив Полібій (205-128 рр. до н.е.). Ним було зазначено конкретні переваги такого управління. Усі елементи влади у державі мають стримуватися в прояві своїх особливостей

взаємним протиставленням, та жоден не перевищує інших і не тягне у свій бік. [5, с. 15].

У європейську епоху середньовіччя розвиток доктрини державної влади було призупинено. Але деякого уваги заслуговує відомий італійський філософ Марсилій Падуанський (1280-1343 рр. н.е.). У своїй праці «Захисник миру» він вперше чітко відокремлював законодавчу і виконавчу функції держави [6, с. 70-73]. Та погляди цього мислителя являються більш виключенням з правил. У тей період часу мову була про розподіл на владу світську та релігійну, при чому релігійна домінувала над світською.

Наступним кроком у розробленні ліпшої теорії поділу державної влади з'являється з виникненням політично правових теорій у Англії XVII ст. До першого теоретика тут слід віднести Джона Локка (1632-1704). Хоча він і був прихильником монархії, та все ж вважав, що її політична сила має обмежуватися представництвом нації і також закріплена у законодавстві, якого мають дотримуватися усі без винятку, навіть монарх. Локк вбачав головну загрозу в неподільності влади, де монархія все тримає в свої руках, і встановлення законодавства та й нагляд за його виконанням [1, с. 113].

За будь-якої форми правління він наголошував увагу на межах влади держави – правових, соціальних, майнових та організаційно-політичних. Правові - у якості виданих законодавчих актів та указів, які несуть для всіх однакову політичну силу. Соціальні – закони мають на меті реалізувати тотальне благополуччя народу, і виконання владних функцій у державі спрямовані на досягнення цього блага. Майнові – як зазначав Дж. Локк, податки не мають мінятися без згоди з народністю, яка висловлює свою думку самостійно чи через представників.

Організаційно-політичні – суть полягає в тому, що органи наділені законодавчими повноваженнями не мають передавати їх іншим, винятковими є тільки ті, кому ці повноваження довіряють громадяни[8].

Державна влада має ділитися на законодавчу, виконавчу та федеративну. Законодавча влада закріплює норми, згідно яких встановлюється правова поведінка народу. Виконавча – забезпечує реалізацію законодавчої діяльності, крім того Локк

до виконавчої відносить судову владу. Щодо федеративної влади – то вона установлює правову політику з іншими державами.

Підсумовуючи вищенаведені тези, варіант теорії поділу державної влади англійця Джона Локка не є кінцевим щодо сучасного розуміння поділу влади. У своїх роботах Локк доходить до думки, що законодавча гілка влади є верховною, виходячи з того що саме вона встановлює законодавство, норми якого мають виконуватися усіма без винятку, з чого випливає те, що будь-яка інша влада держави підпорядковується законодавчій, та за волею останньої може мінятися або взагалі видалена. Також англійський теоретик зазначив межі державної влади.

Великий вклад до сучасного варіанту теорії поділу державної влади, у якій вона поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, вніс французький мислитель Ш. Л. Монтеск'є (1689-1755 рр.). У його баченні усі ці три гілки влади існують окремо та у рівновазі між собою, не даючи можливостей здійснювати безконтрольну діяльність. «Щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, за якого ці влади могли б взаємно стримувати одна одну» [1, с. 113-114]. Згідно його думки, злиття хоча б двох гілок влади в одну не несе за собою нічого доброго для держави.

Монтеск'є вважав, що єдиновладдя не є правильним, і тому доречним є поділ на три окремі та незалежні від інших гілки влади. Кожна з них має бути наділена належними повноваженнями виконувати певні функції держави. Головне завдання законодавчої влади (яка має бути належною двопалатному парламенту) – «виявити право і сформулювати його у вигляді позитивних законів, обов'язкових для всіх громадян», нагляд за належним виконанням законів, крім того, у випадку порушення цих законів, притягнути до відповідальності міністрів [7, с. 23]. Довірена монарху виконавча влада «існувала для виконання законів, які приймалися законодавчою владою», також до діяльності цієї влади відноситься право накладання вето на рішення органів законодавчої влади, регламентувати роботи цих органів а також право їх розпускати [7, с. 23-24]. Суди, представниками яких були суди присяжних, мали на меті ухвалювати рішення і вирoki із завжди



точним застосуванням законодавства. Вона була призначена карати злочини винних та стримувати будь-які відхилення від закону інших двох гілок влади.

У XVII-XVIII ст. у ідеї розподілу влади з'явилося нове завдання – позбавити суспільство від недоброї волі монархів, обмежити їх владні повноваження одноособово впливати та контролювати усю внутрішню та зовнішню політику держави. Теорія Монтеस्क'є мала в собі чітко виражений соціально-правовий зміст, вона стала таким собі компромісом між буржуазією та феодалами. Використання терміну «гілка влади» досить поширене, але походження цього терміну пов'язане з неправильним подвійним перекладом. Словосполучення «*separation des pouvoirs*», яке вживав французький теоретик, у оригіналі його роботи «Про дух законів» перекладається як «галузь влади» [9, с. 27].

Монтеस्क'є не дійшов до думки що роздільні три гілки влади є рівноправними між собою. Як і англієць Локк, він відносив законодавчу гілку на місце найвищої серед інших, а виконавчу за своїм характером обмеженою.

Вперше закріплення принципу поділу влади відбулося у Конституції США 1787 р., це був перший державний документ що цілком втілює і у собі цей принцип. За основу було покладено теорію французя Ш. Л. Монтеस्क'є яку доповнили важкою системою стримувань і противаг. Основну увагу у цьому документі було призначено не на соціальний, а на організаційний аспект розподілу повноважень (законодавча влада - Конгрес, виконавча – Президент, та судова влада - Верховний суд). Такий поділ на три сфери державного управління попереджував зосередження влади у однієї особи (органу) та не припускав зростання тиранії у державі [10, с. 72].

В США ця модель поділу влади несла в собі завдання послідовно реалізувати такі ідеї:

1. Щоб заснувати та підтримувати гарантію політичної свободи, влада у державі має бути поділена на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову.
2. Кожна з цих сфер державного управління має наділятися тільки їм властивим функціями без наміру втручатися чи перешкоджати реалізації функцій інших гілок.

3. Державним службовцям має бути заборонено працювати крім однієї в інших сферах державного управління.

4. Кожна гілка влади повинна врівноважувати і стримувати діяльність інших гілок, а жодна особа чи група осіб не може цілком і одночасно контролювати державний апарат.

5. Явище покладення державних повноважень однією гілкою влади на іншу має цілком стримуватися [11, с. 99].

Відомий американський політик Томас Джефферсон (1743-1826 рр.) є одним з розробників цієї системи, він звертав увагу на те, що уряд існує для забезпечення народу його природних (вроджених) прав, а справедливою влада у державі визнається лише за прийняття її громадянами. І в разі порушення будь-якою формою правління природних прав громадян, вони мають цілком і повністю право змінити чи прибрати старе, та встановити нове управління на нових засадах та у тому вигляді, який більш за все враховує народну думку.

Джеймс Медісон (1751-1836 рр.) – четвертий президент США творчо підійшов до реалізації теорії поділу влади за допомогою системи стримувань і противаг. Він наголошував на тому, що думка більшості і суверенітет народу є слабкими факторами для правителів, та й від тиранії не допоможуть вибори. Тому Медісон наголошував на потребі «внутрішнього» регулятора, а не на силі якогось «зовнішнього» фактору. Роль цього регулятора взяла на себе ця система стримувань і противаг – структурований поділ державної влади та установа рівноваги між її гілками [12, с. 94-97].

Перший міністр фінансів США, Александер Гамільтон (1755-1804 рр.) був тим хто закріпив даний принцип поділу влади у конституції США. Убачивши недоліки існуючих в той час республік, він говорив «Принцип постійного поділу влади, а саме: запровадження законодавчих стримувань і противаг; заснування судів, у котрих судді зберігають свої посади, поки їхня поведінка є бездоганною; представництво народу у законодавчій владі через депутатів, обраних ними самими, – усе це або цілком є результатами нових відкриттів, або ж основний шлях до їхньої досконалості було пройдено у наші дні. Йдеться про засоби, причому

потужні засоби, за допомогою яких можуть зберігатися переваги республіканської форми правління, а її ж недоліки – зменшуватись чи виключатися» [13, с. 73].

Отже, основоположники США створили систему яка складалася із трьох частин – органи що виконують законодавчі, виконавчі і судові функції. Ця система за конституцією США має вертикальний поділ – від федеральних органів до органів місцевої влади у штатах, та горизонтальний поділ – між гілками влади.

Принцип поділу влади формувався у світі за розвитку демократизму у державах. З цим принципом також переплітається ідея конституційної держави, яка вперше з'явилася у Декларації прав людини і громадянина (ст. 16, Франція 1789 р.) «Усяке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не здійснений поділ влади, не має Конституції» [10, с. 100].

У статті 4, третього розділу «Про державну владу», Конституції Франції 1791 р. фіксувалося, що: «Форма правління монархічна. Влада виконавча довірена королю і здійснюється під його зверхністю міністрами й іншими відповідальними органами». У ст. 1, 3 розділу зазначено: «Королівська влада неподільна, вона довірена спадково правлячому дому і переходить по чоловічій лінії у порядку первородства. Особа короля недоторканна і священна». Та у той же час підкреслювалося, що не має ніякої влади у Франції яка перевищує законність. Роль же монарха була у володарюванні в рамках закону. Щодо законодавчої влади, її представником були Національні збори (однопалатні). Вони обиралися населенням терміном на два роки. Здійснення судової діяльності покладалося на суддів з обмеженим терміном, яких також обирали всенародно. [14, с. 255; 261; 269-270].

У ХХ ст. стали з'являтися наукові праці, які вже другим чином описували систему поділу державної влади.

До основних аспектів принципу поділу влади у державі відносять самостійність і відокремленість державних органів між собою; закріплені їх особливі повноваження і форми правової діяльності, їх взаємні рівновага, стримування і контроль.

У теперішній час держава не може бути демократичною, якщо вона не дотримується аспектів принципу поділу влади, через те, що існування

демократичного ладу у державі можливе лише за умови відсутності у будь-якого органу повного домінування над іншими.

Я вважаю недоречним розуміння поділу влади як протистояння трьох гілок влади. Сумнівною є думка, за якої будь-яка форма влади не може делегувати функції другій собі, хоча кожна з них не може займатися самостійною діяльністю, не враховуючи діяльність інших. Всі гілки влади мають спільно доповнювати одна одну, також берегти зв'язок між собою та взаємно узгоджувати прийняті рішення. За такої схеми звичайно зароджується певний політичний механізм, що є найпродуктивнішим та звісно за результативністю є кращим, як для кожного окремого громадянина, так і для усього суспільства взагалі [10, с. 73].

## **1.2 Термінологія поняття органу державної влади**

За положеннями статті 3 Конституції України закріплюється визначення найвищою соціальною цінності, а саме людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки. Зміст та спрямованість діяльності країни визначаються саме правами і свободами людини та крім того, їх гарантією [15]. Тому звідси впливає потреба створення країною відповідної дієвої системи державних органів. У науковій літературі поняття державного органу не має якогось однозначного визначення.

Якщо проаналізувати деякі попередні наукові роботи та публікації то можна дійти висновку, що і зарубіжні, і вітчизняні фахівці приділяли значну увагу проблемі еволюції державних органів. Конституційні та теоретичні аспекти державних органів з'являються у працях українських правовиків, таких як: С.Д. Гусарев, О.Ю. Оболенський, В.В. Копейчиков, В.Б. Авер'янов, В.Ф. Шаповалов та ін.

В. Шаповалов в своїй роботі написав, що поняття державного органу почало вживатися в ХІХ ст., саме в цей час зародилися ідеї про державу у якій влада належить усім громадянам, оскільки в світі поширювалися думки щодо народовладдя та розподілення влади. Ця ідея вбачалася як певний правовий механізм, що є складним за своєю системою, складовими елементами якого мають стати державні органи [16, с. 25–29].

Вчений О.О. Жилін розглядав зміст державного органу, як «технічний термін для позначення певних відносин у державному союзі, утворюваних існуючим у цьому союзі правопорядком» [17, с. 84]. Він вважав основною функцією органів держави - волевиявленням останньої від її ж імені. Дослідник Ф.Ф. Кошкін зазначав думку, що «органом держави можна назвати лише той, який вчиняє певні юридичні акти, які вважаються проявом волі держави у праві, або, щонайменше, беруть участь у вчиненні таких актів» [18, с. 209].

За радянських часів багато фахівців та вчених зосереджували свої інтереси на проблематиці державних органів. Вагома кількість цих дослідників вважали, що до державних органів належать не усі державно-правові інститути. На перекір визначенню «державного органу», з'явилося поняття «органу державної влади», зазначений раніше механізм аналізувався вже як державний організм, що складається з різних органів – а саме органів державної влади, крім того до нього також відносили органи державного управління, органів прокуратури та судових органів [19, с. 14]. Та всі дослідники дійшли висновку що поняття органу держави не є тотожним, визначенню органу державної влади.

Вже після становлення незалежності України, не згасає увага дослідників до розбору правових засад функціонування державних органів. Правовик О.Ф. Скакун у своїй праці наводила тезу, що державний орган виступає як «частина державного апарату – група осіб чи одна особа, що має юридичне визначену державно-владну компетенцію» [20, с. 91].

Вчені О.В. Петришин, В.Д. Ткаченко та М.В. Цвік висловлювали думку щодо визначення державного органу як «структурно відокремлений, внутрішньо

організований колектив державних службовців, який наділений компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави» [21, с. 119].

Юридична енциклопедія наводить своє бачення державного органу як «структурно організованого елемента державного механізму, наділеного владними повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань» [22, с. 286].

Переважає більшість вітчизняних та російських дослідників дотримуються радянської теорії, за якої інститут державних органів є самостійним та реальним, оскільки від інших суспільних утворень його різнять характерні ознаки.

Російський вчений В.М. Хропанюк за власною думкою описує «орган держави» як частину механізму країни, зі своєю унікальною структурою, конкретно закріпленими повноваженнями за якими ведеться управління та підтримується взаємодія з іншими складовими державного механізму [23, с. 105].

Теоретик А.Б. Венгеров висловлював власне міркування, що державний орган є складовою цілого державного апарату, який за основним законодавством держави наділений певним обсягом прав для подальшого функціонування [24, с. 161].

Також варто згадати думку В.Є. Чіркїна, він наводить певний набір основних ознак державного органу, безпосередньо:

1. Виконання публічних функцій, до яких відносяться координаційні, регулятивні та прояви управління в кожній сфері, галузі чи регіоні.
2. Закріплення правового статусу вищим за юридичною силою державним органом.
3. Набуте право приймати рішення управлінського характеру в межах законів та Конституції.
4. Комплексна внутрішня структура, сам правовий апарат налічує підрозділи (інші органи) і в будь-якому разі також має державних службовців, штат та функції яких закріплюється у відповідних документах та інструкціях.
5. Фінансові кошти до таких державних органів надходять безпосередньо і виключно з державного бюджету.

6. Звітувати про результати своєю діяльності та нести повну юридичну відповідальність держаний орган має перед особою чи органом, що створює чи обирає його.

В.Є. Чіркін висловлює думку, що державний орган є незалежною комплексною одиницею державної влади, яка відповідно та у межах встановлених законодавством країни, наділяється певними владними повноваженнями, що на свої меті реалізацію функцій певної гілки державної влади стосовно її власного профілю роботи [25, с. 84–85].

Правовик П.М. Рабінович висловлює міркування, що державні органи існують як і організації, яким держава надає владні повноваження стосовно інших членів суспільного життя та забезпечує засобами матеріального характеру для успішного функціонування [26, с. 58].

За визначенням М.Ю. Волянського, українського вченого-теоретика, державний орган, спрямований здійснювати специфічні державні функції, що регулюється відповідними нормами законодавства, та характеризується як людина чи об'єднана групи людей, акти яких мають юридичну силу і сприймаються громадянами як державні [27, с. 32–36].

Навчальний посібник з теорії держави і права, за редакцією В.В. Копейчикова, наводить тезу, що державний орган виступає комплексним і організованим країною або народом колективом державних службовців та має право займатися владною діяльністю, виконувати державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції за закріпленням за ним цільовим призначенням [28, с. 88].

Ще одне визначення наводить інший посібник, а саме: державний орган – одна чи група людей, котрі мають повноваження займатися державо-владною діяльністю безпосередньо від імені самої держави, також вони можуть залучати засоби державного примусу та виконувати державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно свого призначення [29, с. 105].

Фахівець С.В. Бобровник наводить бачення державного органу як індивідуального чи колективного комплексного елемента державного апарату,

його владні повноваження закріплені нормами законодавства, він приймає загальнообов'язкові рішення та має підтримувати їх належне виконання навіть із застосуванням примусових способів [30, с. 160].

Українські дослідники А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарєв та О.Л. Слюсаренко вважали державний орган організованим комплексним колективом державних службовців або одного такого службовця створені на законних підставах, наділені повноваженнями владного характеру та необхідними матеріалами, вони покликані виконувати певні державні завдання та функції [31, с. 81].

Вчений О.Ю. Оболенський наводить свою версію поняття «орган державної влади», а саме - організаційно-правового інституту практичного здійснення компетенції як сукупності завдань, функцій і повноважень за предметом ведення, встановленого Конституцією та законами України [32, с. 234].

Підсумовуючи усі наведені тези, на мою думку найбільш краща думка належить теоретику В.Б. Авер'янову, за її змістом поняття державного органу сприймається як більш ширше значення, аніж термінологія органу державної влади. Тобто характер державного органу визначається певними підзаконними актами, що сприймаються на основі вихідних статутних законів, а у іншому випадку безпосередньо та тільки основними законами та Конституцією України закріплюється статус органу державної влади. Також впливає твердження, що орган державної влади, у відношенні до державного органу, є різновидністю останнього та у законодавстві йому надається більшу уваги та забезпечення.

### **1.3 Правовий інститут уряду**

В загальному розумінні, місце найвищого державного органу у системі виконавчої влади займає уряд країни.

Термінологія слова уряд має два значення, перше полягає у значенні системи державних органів і посадових осіб, які займаються діяльністю виконавчого характеру, тому поняття уряду і виконавчої влади є тотожними. Друге значення



полягає в позначенні цим терміном конкретного найвищого колегіального державного органу.

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

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

Виконавча влада за своїм складом поділяється на центральні та місцеві органи. До центральних органів відносяться президент, міністри та уряд, вони є найвищими за своєю юридичною силою та статусом встановленим законодавством держави, а місцеві органи становлять префектури, адміністрації, органи та посадові особи, їх назначають вже президент, прем'єр-міністр чи уряд [33, С. 90].

Основні положення принципу розподілу державної влади вказують що на виконавчу гілку покладається завдання у всьому дотримуватися прийнятих парламентом законів. Стосовно інших напрямів державної влади, вона виступає в ролі правозастосовної, її мета – виконувати вихідні положення законодавчих актів, та це не єдине її завдання. Також ж частиною її діяльності є розпорядчий процес, а саме органи виконавчої державної влади мають право від свого імені видавати певні накази, постанови та інші нормативно правові акти, і усе це застосовується для дотримання виконання волі актів та законів уряду та Президента України. Таким чином органи виконавчої влади наділені, за Конституцією України та в рамках законодавства, правом займатися виконавчо-розпорядчою діяльністю та вирішувати проблеми економічного та соціально-культурного розвитку держави.

Також до її особливостей належить централізація, що у своєму характері полягає у певній піраміді залежності нижчих органів над вищими і зосередження певних функцій повноваженнями уряду або голови держави. Наведемо приклад, у ст.96 Конституції (1991 р.) Республіки Македонія визначено, що органи виконавчої влади у межах своїх повноважень здійснюють обов'язки автономно, та звітують за свої звершення перед урядом[34].

За державним управлінням установленим країною встановлюється кому належить місце найголовнішого органу чи посадової особи в країні. Щодо голови у системі виконавчої влади, то ним може бути окремо голова держави, окремо уряд чи взагалі і уряд і глава держави.

У президентських республіканських державах головою виконавчої влади може бути президент країни, що обирає людей на керівні посади і в загалом самостійно організовує систему апарату виконавчої влади. Наведемо деякі приклади. У ст. 95 Конституції Білорусії(1944 р.) закріплено положення що главою держави і виконавчої влади є президент Республіки Білорусь[35]. У США виконавча влада належить також президенту (розд.1, ст. II, Конституції США 1787 р.)[36]. За положеннями статті 137 Конституції (1971 р., редакція 1980 р.) Арабської Республіки Єгипет президент цієї держави очолює виконавчу владу та діє у межах передбаченими Конституцією[37].

За наведеними прикладами голова держави є найвищим серед усіх, він одноособово складає уряд, також має право назначати на посади міністрів, що безпосередньо підзвітні перед ним. Але в такій державі прем'єр міністра не призначають, а парламент не може контролювати дії уряду. І тільки уряд може висунути свою підозру до парламенту.

В парламентських республіках порядок змінений, у в таких навпаки систему виконавчих органів очолюють прем'єр-міністр та уряд країни. Наприклад, в естонській Конституції (1992 р.) закріплено положення, за якого виконавча діяльність країни покладається на уряд Республіки (ст. 86)[38]. У японській Конституції (1946 р.) за статтею 65, Кабінет, який формується з Прем'єр-міністра та інших міністрів, здійснює виконавчу владу, голова держави не належить до цієї

системи[39]. Як і в Німеччині, тут голова держави є тільки її представником і у політичному житті країни участі не приймає. В таких державах парламент самостійно обирає склад уряду, де останній є підзвітним до нього. А тут вже навпаки, парламент наділений правом накладати вотум недовіри до уряду з наступною відставкою останнього.

У таких державах зі змішаною республіканською формою правління, як Франція, Україна Росія та Греція, між президентом і урядом діляться зобов'язання виконавчої політики. Відповідно, термін, коли вони взаємодіють і виконують свої завдання, прийнято називати дуалізмом. Проте, уряд і президент мають різні статуси. Уряд є самостійним структурним елементом виконавчої гілки влади. А президент за своїми повноваженнями ,закріпленими в основному законі, відноситься до системи.

На формування системи органів виконавчої влади впливають багато факторів, наприклад, традиції, думка громадян, політичний стан країни в цілому та серед інших країн.

За своїм політичним складом уряд може ділитися на однопартійний, коаліційний (багатопартійний) та безпартійний (службовий).

Характерною рисою однопартійного уряду є його формування у країнах з парламентарною та змішаною формами державного правління, за якого одна політична партія набирає повну або більшу кількість місць у парламенті, наприклад в таких країнах як Швеція, Канада. Австралія, Великобританія, Індія, Японія, та в державах – президентських республіках, в яких голова держави обирає уряд з числа людей своєї політичної партії і дуже рідко запрошує до неї певних представників інших політичних партій чи фахівців, що не входять до політичних партій. Але це не має ніякого впливу на зміну характеру однопартійності уряду, оскільки відповідно до політики президента в такому уряді і безпартійні, і представники з інших партій повинні вести свою діяльність спільно.

Формування коаліційного уряду у державах з парламентарською і змішаною формою державного управління пов'язане з явищем, коли не одна з політичних партій не отримує кількість абсолютної більшості мандатів за попередніми

підрахунками кількості голосів виборців (Нідерланди, Бельгія, Данія, Італія, Німеччина, Румунія, Індія, Японія). Насамперед основною рисою коаліційного уряду є те, що він утворюється за згодою між політичними партіями про ведення спільної урядової програми. У тяжкі моменти може з'явитися особливий коаліційний уряд – уряд національної єдності, який по суті характеризується великим представництвом різних політичних партій, які несуть повну відповідальність за управління державою.

Особливістю безпартійного (службового) уряду є його формування в державах – абсолютних монархіях, у яких не було утворено жодної політичної партії або в тому разі, якщо вони є нелегальними або забороненими. Наприклад, до таких держав можна віднести: Оман, Кувейт, Катар, Бахрейн, Бутан, Бруней, Саудівську Аравію, та крім того, країни зі змішаною формою державного правління, у яких між політичними партіями, що представляються в парламенті, не було досягнуто домовленості щодо створення робочої парламентської більшості та з наступним формуванням з її складу уряду. За такого явища, голова держави формує уряд з числа різних фахівців відповідних напрямків господарства. Поняття такого уряду в правовій науці закріплено як перехідний або службовий уряд. Його характерна відмінність полягає в його тимчасовості, доки не буде вибрано новий склад парламенту на позачерговому голосуванні або у разі висловлення зі сторони парламенту вотуму недовіри.

## **Висновок до розділу 1**

Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову має давню історію, і його традиційно пов'язують з ім'ям Ш.Л. Монтеск'є. Кожна з гілок влади вважається самостійною та незалежною, і тим самим виключається можливість узурпації державної влади будь-якою особою або органом держави. Принцип поділу влади доповнюється системою стримувань та противаг, яка передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування й підтримки відносної рівноваги сил. Водночас влада в державі має залишатися цілісною та єдиною, тому гілки влади повинні взаємодіяти.

Найбільш вдало розкрив думку щодо органів державної влади та органів держави В.Б. Авер'янов, за її змістом поняття державного органу сприймається як більш ширше значення, аніж термінологія органу державної влади. Характер державного органу визначається певними підзаконними актами, що сприймаються на основі вихідних статутних законів, а у іншому випадку безпосередньо та тільки основними законами та Конституцією України закріплюється статус органу державної влади. Крім того, орган державної влади, у відношенні до державного органу, є різновидністю останнього та у законодавстві йому надається більшу уваги та забезпечення.

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

Між урядом і президентом в різних державах по рідному розподіляються повноваження залежно від форми правління останньої

За своїм політичним складом уряд може ділитися на однопартійний, коаліційний (багатопартійний) та безпартійний (службовий).

## **РОЗДІЛ 2. Державні органи виконавчої гілки влади в Україні, їх статус та взаємодія**

### **2.1 Характерні риси виконавчої влади за законодавством України**

Відповідно до положень Конституції України головним джерелом влади в Україні виступає народ, що виконує свою волю самостійно та через обраних ним владних органів. Роздільні три гілки влади: законодавча, виконавча і судова по собі є суверенними і не підлеглими між собою, та все ж вони мають між собою зв'язок і крім того узгоджують свою діяльність.

Серед різноманітних наукових робіт існує така думка що у ролі провідної гілки влади виступає законодавча [40], проте у теперішньому світі через вимушені різкі управлінські рішення, все більш зосереджується увага на виконавчій владі. 28-й американський президент Томас Вудро Вільсон висловив свою точку зору щодо верховенства виконавчої гілки у системі державної влади, а саме коли виконавча влада безпосередньо очолюється вагомими і мудрими політиками [41].

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

Підтверджена Конституцією України система органів державної влади усіх трьох галузей є сталою, що унеможлиблює перегляд її без змін положень статей основного закону України.

Конституція України 1996 р. закріпила нове поняття виконавчої влади, що відрізняється від змісту який був наведений в минулому варіанті.

Відрізняється вона тим, що гарант держави, Президент України вже не виступає головою виконавчої влади й більше не вважається посадовою особою з найвищим обсягом повноважень. Проте йому ще належать певні визначальні повноваження управлінського характеру, переважна частина яких відноситься до Уряду держави, міністерств тощо. Таким чином Президент наділений повноваженням виконавчої діяльності та до цієї системи не входить.

У виконавчій владі є певна ціль яка виокремлює її від інших гілок влади - фактичне управління державою. До головних завдань виконавчої влади належать:

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

Діяльність виконавчої влади покладена на спеціальні органи різної правової сили, що не притаманно органам законодавчої та судової влади, саме цими органами здійснюється державне управління [42, с. 12-13]

Державні органи виконавчої влади мають повне право в рамках встановлених Конституцією України та законами виконувати свої зобов'язання самостійно, органи інших гілок державної влади ніякої впливу і сили над ними не мають. Відмінність виконавчої гілки влади від інших полягає у предметі та сфері діяльності. Основна її функція полягає у реалізації вихідних законів та правових актів законодавчих органів, звідки і походить її назва як «виконавчої» гілки. Також її характерна особливість - це свої суспільні відносини що стосуються реалізації власних повноважень. Крім того, Конституція України надала державним виконавчим органам ще право видавати від власного імені нормативні акти та брати участь у законотворчому процесі.

До вагомих ознак цієї гілки також належить її організаційна діяльність. Саме вона повністю займається реалізацією результатів законотворчої діяльності, розглядає політичні проблеми з організаційного боку та забезпечує його дотримання серед суспільства. Беззаперечно, ще одна її роль зосереджена у організації комплексної системи суспільних відносин у економічній, соціально-культурній та в багатьох інших сферах державної діяльності. Тільки за постійного впливу управлінського характеру на суспільні відносини, виконавчі державні органи можуть не тільки виконувати закони та правові акти, а й займатися прийняттям і наступним виданням власних рішень. До її характерних рис можна віднести її предметний характер, оскільки вона є носієм реальної державної сили.

Виконавча влада охоплює багато сфер суспільного життя, вона є універсальною структурованою системою що діє скрізь і безупинно і є пов'язаною з усіма проявами людського життя. Проте в юридичній практиці нашої країни система органів виконавчої гілки влади поки не ставить собі за завдання захист та охорону основних конституційних прав і свобод громадян України.

За Конституцією України органи виконавчої влади класифікуються на вищий (Кабінет Міністрів), центральні (міністерства та спеціалізовані органи) та місцеві

органи державної влади (обласні, районні та державні адміністрації у містах Києві та Севастополі).

Економічний стан регіонів є визначальним фактором у їх взаємозв'язку з центральним апаратом. Важливим питанням до цих пір залишається якість організації державного управління на місцевому рівні, причиною якого є устаріла схема вертикального зв'язку. У розподілі повноважень та статусі органів виконавчої влади основна роль належить ієрархічному поділу. Уся система є власне цілісною і організаційною стосовно інших гілок державної влади.

В наш час конституційно визначене становище і діяльність державних виконавчих органів не цілком повторюється з реальним станом. Це впливає з політики сучасного державного управління. Тобто положення Конституції щодо вертикальної зв'язку між структурними елементами потребує більш чіткого удосконалення з належним контролем.

Виконавча влада по своїй природі різниться від сусідніх також і своїми методами та способами діяльності для досягнення кращого результату. До таких інструментів власного волевиявлення можна віднести: авторитет, примус, традиція, маніпулювання тощо. Можливість впливати та в примусовому порядку встановлювати свої рішення суттєво вирізняє цю гілку державної влади від інших.

Підводячи підсумки, можна визначити виконавчу гілку державної влади, як унікальну та незалежну з чітким владним апаратом, що має на меті виконувати положення основних законів та нормативно-правових актів законодавчої ланки державної влади, організувати та контролювати цей процес, як у загальному, так на місцевому рівнях, забезпечувати якісний стан суспільного життя в країні та насамперед основну увагу приділяти саме непорушності основних прав і свобод не тільки громадян, а й людини в цілому. Її межі діяльності мають бути добре визначені основним законодавством та контролюватися на загальному державному рівні.



## 2.2 Статус Кабінету Міністрів України як найвищого органу виконавчої влади України

За положеннями Конституції України 1996 року система органів виконавчої влади складається з Кабінету Міністрів, що виступає в ролі найвищого за своєю юридичною силою органом, та державних адміністрацій, що представлені як місцеві органи у містах, районах, місті Києві та Севастополі.

Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів є найвищим органом серед усіх органів виконавчої влади (ч.1 ст. 113 КУ)[43]. З цього випливає, що усі органи нижче за рівнем підпорядковуються та звітують про свою діяльність безпосередньо перед Кабінетом Міністрів. До виходу КУ 1996 р., Президент був як і главою держави, так і головним серед системи державних органів виконавчої влади, таким чином маючи прямий вплив на ці органи.

Статус КМУ – найвищого виконавчого державного органу, передбачається у п.9, ч.1, ст. 116 КУ, його основними завданнями є спрямування та координація роботи міністерств та інших виконавчих органів.

- Кабінет Міністрів також має свою власну структуру, так до нього входять:  
Прем'єр-міністр;
- перший віце-прем'єр-міністр;
- три віце-прем'єр-міністра;
- міністри з відповідних державних сфер (фінансової, правоохоронної, аграрної, освіти та науки, охорони здоров'я, праці тощо).

КМУ виконує за покладеним на нього законодавством певні функції, умовно їх можна поділити на три групи. До першої групи відносяться функції Кабміну як колегіального органу, вони здійснюються під час проведення засідань, сам процес являє собою розробку, прийняття та реалізації загальних програм спрямованих на розвиток економічної, соціально-культурної та інших сфер держави. Також міністри розробляють та виконують проекти щодо політики уряду, видають від імені КМУ певні правові акти, постанови та розпорядження, беззаперечно до головних завдань відноситься реалізація вихідних законів, що видаються

безпосередньо законодавчими органами та указами Президента. Основною формою робочого процесу обговорення і прийняття певних рішень Кабінету Міністрів як колегіальний органу виступають засідання. Під час засідання головним серед усіх міністрів відповідно є Прем'єр-міністр України, саме він визначає з якою періодичністю будуть проводитися ці збори, міністри ж в свою чергу можуть вносити свою пропозиції щодо процесу, під час якого міністрами може розглядатися будь яке питання державного характеру.

До другої групи належать функції, які є окремими між міністрами, кожен з них згідно свої зобов'язань виконує певні обов'язки. Розподіл їх повноважень визначає їх рівень координації між собою, та рівень юридичного впливу на інші державні органи виконавчої влади. Так наприклад, до завдань першого віце-прем'єр-міністра належить підтримання якісного стану економіки країни за допомогою різних методів і в рамках закону, його діяльність пов'язана з розробкою проекту бюджету країни, залученням інвестицій в державну економіку, підвищення добробуту громадян тощо. Зокрема його діяльність також стосується банківської системи та сфери фінансових послуг.

Третю групу становлять функції, які стосуються усього Кабінету Міністрів, тобто кожного члена уряду, відповідно встановлених законодавством. Так Прем'єр-міністр приймає на себе роль керівника під час функціонування даного органу. Кабінет Міністрів координує та контролює функціонування підвідомчих до нього міністерств та інших органів виконавчої гілки влади, бере участь у переговорах та підписує від імені уряду різноманітні міжнародні договори.

З 2000 року з'явилася ще одна організаційна форма діяльності Кабміну – урядовий комітет. Мета їх полягає в координації роботи членів Кабміну, крім того комітет узгоджує та готує питання, які в подальшому будуть розглядатися на урядовому засіданні. До його завдань ще відноситься усунення політичних та іншого роду розбіжностей між урядовцями. Очолюють урядовий комітет Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, інші члени Кабміну також входять до складу комітету. Якщо Прем'єр-міністр виявить бажання, то до складу урядового комітету з правом дорадчого голосу можуть входити керівники

інших центральних виконавчих органів та заступники міністрів. Після попереднього обговорення певних питань на засіданні урядового комітету, його члени доходячи консенсусу приймають рішення, що головує оголошує та закріплює у протоколі. За такого явища, коли членами комітету не було узгоджено рішення, його остаточне прийняття бере на себе Кабмін.

Керуючись та реалізуючи норми Конституції, законів, та актів Президента України, Кабміну у результаті видає в межах своїх повноважень відповідні акти – постанови та розпорядження, які мають повну юридичну силу і є обов'язковими для виконання нижчими по вертикалі органами виконавчої влади. Ті акти які мають за собою нормативний зміст виходять у формі постанов. Розпорядження в свою чергу є актами, що стосується організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

Організація реалізації та нагляду за нею проводиться Кабміном самостійно, або за допомогою центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій та інших підконтрольних йому органів. Президент наділений правом безпосередньо скасовувати акти КМУ. Не є винятком, якщо акти за змістом порушують норми основного закону України, то КСУ може винести рішення про їх неконституційність, втрачають свою юридичну силу такі акти, чи їх окремі положення з відповідного дня винесення рішення щодо не відповідності Конституції України. Кабінет Міністрів може виявити бажання оскаржити вирок щодо їх актів (положень акту) у суді загальної юрисдикції та у межах законодавства, якщо рішення суду права і свободи людини і громадянина та/або не відповідні до законів держави. Розробку проектів постанов КМУ покладається на міністерства, у разі крайньої необхідності ними можуть займатися центральні органи виконавчої влади, народні депутати, науковці, фахівці тощо. У разі виникнення потреби підготовки пропозицій стосовно винесення рішень окремих державно управлінських питань, формуванні законопроектів, наказів Президента, й з метою реалізації деяких доручень КМУ можуть формуватися так звані тимчасові комісії, та інші органи консультативного та робочого характеру.

Будь-який проект нормативно-правового акту, що попередньо розглядаються КМУ, надалі відправляються прямо до одного з комітетів уряду, у порядку їх розподілу повноважень для початкового обговорення, узгодження та наступного винесення висновку. У разі виникнення необхідності певного доопрацювання проекту разом з рішенням комітету уряду відправляється ініціатору головою відповідного комітету у передбачений 10-денний термін.

Щоб урядове рішення, у формі постанов та розпоряджень, набуло чинності, воно вноситься на засідання Кабміну, де відносна більшість від її загального складу голосує за його прийняття.

Вихідні урядові постанови, які попередньо закріплюються підписом Прем'єр-міністра, направляються до Міністерства юстиції, що в свою чергу вносить ці постанови до Єдиного державного реєстру нормативних актів з подальшим оприлюдненням в друкованому «Офіційному віснику України».

Існує певний апарат – Секретаріат Кабінету Міністрів, на нього покладаються організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення функціонування уряду. Він регулює підготовку проведення засідань КМУ, комітетів уряду та діяльності членів КМУ. Він є відповідальним за вчасне подання законопроектів, указів Президента, актів КМУ, інших документів, де їх потім розглядають КМУ, урядові комітети або тимчасові спеціальні урядові органи. Якщо Кабінет Міністрів України складає свої повноваження, то його рішення не виступає причиною розірвання трудового договору з Секретаріатом КМУ.

Стаття 21, р.5 Закону «Про Кабінет Міністрів України» передбачає певний список повноваження КМУ у взаємовідносинах з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, а саме:

1. Кабінет Міністрів України 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.

2. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому.

3. Питання діяльності міністерств у Кабінеті Міністрів України представляють відповідні міністри.

4. Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи.

5. Кабінет Міністрів України затверджує граничну чисельність працівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для утримання органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України за обґрунтованим поданням керівника центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, визначає кількість заступників такого керівника.

6. Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

7. Кабінет Міністрів України призначає на посаду:

1) державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу;

2) перших заступників і заступників міністрів - за поданням Прем'єр-міністра України.

Звільнення зазначених осіб здійснюється Кабінетом Міністрів України з підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, законами України "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади", "Про державну службу".

8. Особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України [44].

Проаналізувавши вищевикладені тези, можна дійти висновку, що КМУ є основоположним серед усіх виконавчих державних органів. Усі органи, що є нижчими по вертикалі, безпосередньо підпорядковуються, контролюються й звітують перед ним. Завданням КМУ є спрямування та координація діяльності міністерств та інших центральних виконавчих державних органів, які в свою чергу займаються забезпеченням проведення державної політики у відповідних сферах державного і суспільного життя, та забезпечують реалізацію положень КУ та законів, наказів Президента, дотримуючись при цьому основних прав і свобод людини і громадянина. На міністрів покладається завдання координувати та спрямовувати діяльність тих центральних виконавчих органів, чиї керівники не відносяться до складу КМУ. На кожного міністра покладається певна сфера державної політики.

### **2.3 Завдання центральних органів виконавчої влади**

Поняттям центральних органів виконавчої влади позначають органи підпорядковані Кабінету Міністрів України. Беручи до уваги факт неодноразового застосування в Конституції України конструкції міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, слід визнати, що міністерство посідає важливе місце серед центральних органів виконавчої влади. Причиною цього є факт того, що лише міністр володіє правом входити до уряду.

Деякий період часу класифікація ЦОВВ була досить не чіткою. Серед них більш-менш вирізнялися міністерства, що ж до інших органів, вони об'єднувалися під одну збірну назву інших центральних органів виконавчої влади. Та все ж традиційно у радянські часи тут відносно більшою однорідність характеризувалася група державних комітетів. В наслідку дане положення заважало можливості розмежувати їх правовий статус і функціональне призначення, характеризувати їх

за загальними та специфічними ознаками, виходячи з чого, вбачалася невпорядкованість та суперечливість наданих ЦОВВ функцій та повноважень.

З часом у вітчизняному законодавстві з'явилися укази Президента України (від 15.12.1999 р.) “Про систему центральних органів виконавчої влади” № 1572 та “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” № 1573, за змістом яких вносилися коректності стосовно класифікації ЦОВВ, і відповідно не обійшлося без уваги розмежування функції і статусу окремих видів органів.

Важливою і давно очікуваною новацією згаданих указів став припис про те, що Кабінет Міністрів повинен вносити подання щодо створення центральних органів лише за формою і зі статусом, що наведені вище (хоча цей припис іноді порушується). Водночас, зважаючи на те, що Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” дотепер не прийнято, адміністративно-правове регулювання організації та діяльності ЦОВВ здійснюється відповідно до Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади (затвердженого Указом Президента України від 12.03.1996 р.), а також конкретних положень про відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Провідне місце серед центральних органів посідають міністерства України. Законодавство відносить міністерства до центральних органів виконавчої влади, їх робота полягає у створенні та реалізації державної політики стосовно наданої ним КМУ сфер. Головним посадовцем у міністерстві виступає міністр, який також є членом Кабміну. Положення Конституції України та Закону України "Про Кабінет Міністрів України" встановлюють статус, порядок призначення та звільнення та умови припинення повноважень з посади міністрів.

Завдання міністрів перелічуються у ст. 8, р.2, Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”[45]. Так відносно положень Закону, як член КМУ міністри виконують повноваження відповідно до Законом України "Про Кабінет Міністрів України".

Стосовно ролі міністра як керівника міністерства, то на його покладається чимало завдань, в першу чергу він виступає керівником міністерства, і виходячи з

цього він затверджує будь-які звіти чи плани міністерства, контролює виконання міністерством свої цільових призначень у межах чинного законодавства, , й безпосередньо несе відповідальність за діяльність міністерства. Законом також не обмежено його право виносити пропозиції Прем'єр-міністру, щодо прийняття на посади першого заступника міністра та заступника міністра.

Як керівник він створює робочий апарат міністерства, визначає певні пріоритети та методи роботи щодо виконання покладених на нього завдань, створює та керує структурними елементами міністерства, наприклад територіальними одиницями міністерства, які він на власний розсуд формує, реорганізовує та ліквідує за погодженням КМУ та у разі відсутності їх у статусу юридичної особи, керуючись в межах закону та коштами, які він отримує після оформлення відповідних звернень до КМУ. Він має право назначати свої заступників під час своєї відсутності, або ж порушувати в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності його заступників. Щодо ролі представника, то міністр приймає участь у різноманітних публічно-правових відносинах між органами від свого міністерства. До великої кількості його функцій також належить розробка доручень до підзвітних йому органів, створення певних комісій чи експертних груп щодо вирішення питань пов'язаних з їхньою сферою, контролює виконання положень міжнародних договорів України, наділений правом скасовувати повністю або окремі положення актів, що приймають територіальні органи цього міністерства й багато інших завдань покладених на нього основного та інших законів України.

З виходом Наказу Президента України "Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" від 29.05.2001 р. організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності міністерств ставало компетенцією державних секретарів, також в наслідку цього зникла потреба в існуванні посад заступників міністра[46].

Запровадження такої посади як державний секретар міністерства мало важливе значення опісля виходу адміністративної реформи в Україні, наперекір чому, у згаданому Указі, конкретно у ч.5, ст.3, нечітко було визначено, що



“державні секретарі міністерств, їх перші заступники та заступники належать до числа керівників відповідних міністерств”. Пізніше ця неточність викликала ряд непорозумінь стосовно характеру відносин між міністрами і державними секретарями. На вирішення проблеми Президент підписав Наказ “Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади” від 26.05.2003 р., за змістом якого затверджувалися і відновлювалися посади перших заступників і заступників міністрів, а подальшою долею посади державних секретарів міністерств стала повна ліквідація.

Спеціальні органи - державні комітети (державні служби) також належать до системи центральних органів виконавчої влади, вони характеризуються своєю різницею від міністерств, оскільки на відмінну від останніх, що формують урядову політику держави, державні комітети покликані сприяти і допомагати міністерствам та уряду в цілому під час процесу реалізації цієї політики, їхня діяльність рухається у шляху виконанні функцій державного управління в основному - міжгалузевого чи функціонального змісту.

Державні комітети керуються посадовцями-керівниками, які за своїм статусом, не є членами Кабінету Міністрів. В загальному розумінні державні комітети формуються як ієрархічна ланка, яка підпорядкований і несе відповідальність безпосередньо перед КМУ як і міністерства, але винятково у тих сферах управління, що не охоплюються міністерствами та відрізняються зазвичай міжвідомчими або над галузевими рисами. Прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри чи відповідні міністри наділені правом спрямовувати і координувати роботу державних комітетів. В межах наданих їм законодавством України повноважень, вони можуть видавати від свого імені загальнообов'язкові нормативно-правові акти.

Законодавство закріплює інститут центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Цей правовий інститут відносно новий вид ЦОВВ, утворений стосовно проекту Концепції адміністративної реформи в Україні. Виходячи з назви цих органів, можна зрозуміти що вони володіють визначені у межах законодавства певними специфічними повноваженнями й завданнями.

Оскільки вони характеризуються як органи зі специфічним призначенням, то і виходячи з цього до них може встановлюватися спеціальний порядок формування, реорганізації та ліквідації, крім того питання щодо їх звітності та відповідальності перед певним державно-правовим органом чи посадовцем, порядок призначення і звільнення керівників тощо.

Центральні органи виконавчої влади будь-якого виду під час процесу вирішення закріплених за ними функції цілком можуть взаємодіяти з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав.

Для узгодженого вирішення питань свої компетенції, ЦОВВ наділені правом утворювати під собою так звані колегії, до яких входять керівники відповідного органу — голови колегії, їх заступники, а також інших керівних працівників цього органу. Рішення колегії реалізуються шляхом видання наказів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади.

Правом розписуватися на актах центрального апарату ЦОВВ та підтверджувати положення про його структурні підрозділи, назначати на посади і звичайно звільняти з посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади у встановленому порядку, володіє безпосередньо керівник. Центральним органам виконавчої влади надається можливість створювати власні територіальні (місцеві) органи, які в сукупності формують систему ЦОВВ.

Тобто, у кінцевому висновку центральними органами виконавчої влади законодавство називає органи, які безпосередньо підпорядковується КМУ. Вони до сих пір не мають чітко визначеної структури, оскільки закон “Про систему центральних органів” піддається постійним змінам, але однозначним фактом щодо місця найвищого у системі органу, то воно належить міністерствам.

## **2.4 Функції місцевих органів виконавчої влади**

Виконавчу владу на місцевому територіальному рівні, тобто в областях, районах, Автономній Республіці Крим, та у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації відповідно, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, деякі інші нормативно-правові акти.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції. Відповідно до п. 10 ст. 106 Конституції України та ст. 8 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Прем'єр-міністра[47] і звільняються з посади Президентом України[48].

Місцева державна адміністрація є органом виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, який виконує повноваження державної влади, делеговані йому виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діє під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

У здійсненні своїх повноважень голова місцевої державної адміністрації відповідальний перед главою держави і Кабінетом Міністрів. Районні державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні обласним державним адміністраціям.

Саме через місцеві державні адміністрації здійснюється принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, покладений в основу територіального устрою України. Такий підхід повною мірою відповідає змісту управління місцевими справами, якого додержується більшість країн світу.

На території відповідних державних адміністрацій діють і місцеві (територіальні) органи міністерств та інших ЦОВВ. Їх взаємодія з адміністраціями, а також органами виконавчої влади вищого рівня в період реформування цих

органів набуває важливого значення, насамперед у питанні забезпечення чітких субординаційних зв'язків між ними.

Важливою особливістю адміністративно-правового статусу місцевих органів є те, що в ньому певним чином поєднуються повноваження загальної та спеціальної компетенції. Зокрема, повноваження спеціальної компетенції здійснюють структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, до відання яких віднесені питання функціонального чи галузевого управління. З огляду на це серед місцевих органів ЦОВВ виділяються органи двох типів:

- 1) органи, що підпорядковані центральним органам виконавчої влади, хоч і мають певні зв'язки з місцевими державними адміністраціями;
- 2) органи, що підпорядковані головам відповідних місцевих державних адміністрацій, хоч і мають враховувати вимоги реалізації завдань відповідних центральних органів виконавчої влади.

Організація і діяльність місцевих державних адміністрацій

Склад місцевих державних адміністрацій формують їхні голови. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів “Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій” від 2005 р.[49] затверджені примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій.

На виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь відділів та інших структурних підрозділів — накази.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є: виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших актів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності й правопорядку,

додержання прав і свобод громадян; 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; підготовка та виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами місцевих повноважень.

В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності. До них належать заклади освіти, культури, охорони здоров'я, масової інформації, інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації, об'єкти, які забезпечують діяльність державних організацій, установ та служб, що перебувають на відповідному обласному та районному бюджеті, інші об'єкти відповідно до чинного законодавства.

У разі делегування повноважень районними чи обласними радами в управлінні державних адміністрацій перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Зокрема, місцеві адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм радами відповідного рівня. Додаткові повноваження органів виконавчої влади вищого рівня можуть передаватися місцевим державним адміністраціям Кабінетом Міністрів за погодженням з Президентом України в межах, визначених Конституцією і законами України. При цьому передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів має супроводжуватися передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Повноваження місцевих державних адміністрацій поділяються на функціональні й галузеві. До групи повноважень функціонального характеру належать, зокрема, питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо. До групи галузевих повноважень належать повноваження місцевих державних адміністрацій у галузях: соціально-

економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва тощо. Для реалізації зазначених повноважень місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірки; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств та установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України, в обсягах і межах, передбачених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Водночас у діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з подальшим посиленням у діяльності районних державних адміністрацій розпорядчо-виконавчих функцій. До сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій доцільно, зокрема, віднести: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни; використання та охорону земель, лісів, надр; виконання правил торгівлі тощо.

Голова місцевої державної адміністрації діє самостійно в межах своєї компетенції. Він очолює державну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, несе відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і за здійснення нею своїх повноважень. Крім того, він представляє відповідну місцеву адміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадськими та іншими особами як в Україні, так і за її межами. На голову покладені повноваження, пов'язані з вирішенням кадрових питань, укладанням та розірванням контрактів з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної державної адміністрації. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть

відповідальність за їх розвиток. По горизонталі вони підпорядковані й підзвітні голові відповідної державної адміністрації, а по вертикалі - органам виконавчої влади вищого рівня — відповідним управлінням, відділам та іншим структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Організаційно-процедурні питання діяльності місцевих адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних адміністрацій. Типові регламенти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів головою відповідної місцевої державної утворюється апарат місцевої державної адміністрації у межах виділених бюджетом коштів. Апарат очолює посадова особа - керівник апарату, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації. Він же затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

На основі перелічених тез та витягів можемо встановити, що виконавчу владу в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є: виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших актів виконавчої влади вищого рівня; забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля і т.д.

## **Висновок до розділу 2**

Виконавча влада — влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Виконавча влада і державне управління є "статикою" і "динамікою" управлінської сфери діяльності держави. Ефективність діяльності державної влади залежить від узгодженості її складових. Призначення органів виконавчої влади - управління, що охоплює:

- виконавчу діяльність - здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади;
- розпорядчу діяльність - здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

У найбільш тісному зв'язку перебувають законодавча і виконавча влада.

Кабінет Міністрів України є основоположним серед усіх виконавчих державних органів. Усі органи, що є нижчими по вертикалі, безпосередньо підпорядковуються, контролюються й звітують перед ним. Завданням КМУ є спрямування та координація діяльності міністерств та інших центральних виконавчих державних органів, які в свою чергу займаються забезпеченням проведення державної політики у відповідних сферах державного і суспільного життя, та забезпечують реалізацію положень КУ та законів, наказів Президента, дотримуючись при цьому основних прав і свобод людини і громадянина.

Центральними органами виконавчої влади законодавство називає органи, які безпосередньо підпорядковуються КМУ. На міністрів покладається завдання координувати та спрямовувати діяльність тих центральних виконавчих органів, чий керівники не відносяться до складу КМУ. На кожного міністра покладається певна сфера державної політики.

В кінцевому висновку виконавчу владу в областях, районах, Автономній Республіці Крим, у містах Києві та Севастополі, здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є: виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших актів виконавчої



влади вищого рівня; забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля і т.д.

## **РОЗДІЛ 3. Зв'язок виконавчих органів держави з іншими державними органами та їх проблемні питання**

### **3.1 Статус президента та його відносини з органами державної влади**

Президент України за Конституцією є головою держави. Вищий орган у системі органів державної влади – Кабмін, в свою чергу з головною посадовою особою – прем'єр-міністром. Хоча за своїм статусом Президент не належить до системи виконавчих державних органів, та все ж він також його діяльність відноситься до виконавчої, та крім того його вплив на органи виконавчої влади посідає важливе місце в політичному житті країни. Хоча Президент і головою в системі, і місця в системі органів виконавчої влади не має, він водночас наділений повноваженнями виконавчого характеру. Так він від свого імені може видавати накази, призначати на державні посади, висловлювати свою думку щодо законодавчої політики, також він є Верховним Головнокомандувачем.

Українські дослідники вважають, що гарант держави є «носієм повноважень виконавчої влади» і все ж таки за характером своїх повноважень входить до системи виконавчих органів державної влади [50, с. 9-10]. Введенню посади

президента вплинуло саме бажання стабілізувати та звернути увагу саме до важливості місця виконавчої влади.

Засоби та межі впливу Президента України закріплені в Конституції – у V розділі «Президент України», VI розділі «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

Згідно положень статей 102 та 113 Конституції України, підтверджується факт відокремленості Президент України від системи органів виконавчої влади[51]. Та все ж ми не можемо відкидати факт взаємозв'язку гаранта і Кабінету Міністрів України. Стосовно Президента, то він бере участь і формуванні та роботі уряду, та крім того він також наділений повноваженнями вирішувати питання відповідальності уряду. Президент від свого імені видає певні накази, наприклад щодо закріплення основного напрямку роботи Кабміну.

Безпосередньо роль Президента у формуванні уряду полягає в призначенні на посаду Прем'єр-міністра України. Керуючись положеннями ст. 106, п.19 Президент України, узгодивши своє рішення з Верховною Радою, обирає Прем'єр-міністра. Порядок обрання на цю керівну посаду урегульовано Регламентом Верховної Ради України від 27.07.1994 р., під час розгляду гідної людини на посаду Прем'єр-міністра, яку пропонує безпосередньо Президент, у засіданні бере участь також і Верховна Рада України, також за частиною 3 ст. 5.1.1 того ж Регламенту, Президент винятково може зняти кандидатуру на місце тільки до початку процесу голосування. Президент зобов'язаний у десятиденний строк представити Верховній Раді нову кандидатуру у тому разі, якщо більшість конституційного складу Верховної Ради проголосувала проти призначення на посаду попереднього кандидата.

До характерних рис процесу обрання Прем'єр-міністра належить необмеженість відхилених ВР кандидатів від Президента і також програми уряду, друга риса представляє собою недопустимості представлення кандидата, який попередньо був відмовлений на призначення Верховною Радою.

Крім призначення Прем'єр-міністра, в завдання Президента входить обрання персонально складу на посади до Кабміну [52] (п.10 ст.106 та ч.3, ст.114

Конституції України). Щодо посад до Кабміну, то Президент України за обирає першого та трьох віце-прем'єр-міністрів та міністрів, за поданням особисто Прем'єр-міністра.

Крім призначення, Президент наділений правом відзивати з посад Прем'єр-міністра та членів Кабміну (п.9, 10 ст. 106 Конституції України). Походить це повноваження з положень статті 113 КУ, в якій закріплюється відповідальність уряду безпосередньо перед Президентом України. Причиною тому можуть стати, як нехтування урядом цілями які ставлять перед ним Президент та парламент, так і не виконання основних завдань, закріплених ст. 116 Конституцією України, наприклад, забезпечення суверенітету держави та економічної самостійності, підтримка фінансової, цінової, податкової політики держави. Також Кабінет Міністрів зобов'язаний розробляти і подавати на розгляд проект Закону про Державний бюджет кожного року, не пізніше 15 вересня нового року.

Щодо термінів праці, то і Президент і Кабмін обираються строком на 5 років. Залишати посади можна або прийняттям рішення про зупинення повноважень, чи за бажанням піти у відставку.

Окремої уваги заслуговує факт того, що новообраний Президент не обмежений конкретним терміном часу під час формування нового складу уряду. Та у випадку, коли проголошується рішення уряду піти у відставку, Президент зобов'язаний у 60 денний строк призначити новий склад, це зумовлено тим, що саме стільки днів Кабмін може діяти за дорученням Президента. Існує також явище коли Президент безпосередньо ставить завдання перед урядом під час його голосування на засіданнях Кабміну [53, с. 103].

Незважаючи на те, що Конституція надає Президенту України права впливати на структуру та діяльність уряду, також вона наголошує на зворотній силі впливу через інститут контрасигнування. Через те, що уряд є першочерговим у системі виконавчих органів, і самостійно несе відповідальність за діяльність щодо державної політики, створює та виконує загальнодержавні програми та реалізовує проект Держбюджету країни, він завжди має враховувати можливості органів виконавчої влади під час процесу реалізації правових актів Президента.

Далі по системі, з'являється зв'язок між Президент та центральними виконавчими органами. Центральні органи складаються з міністерств, головних управлінь, національних агентств, державних комітетів тощо. Конституція також закріплює повноваження Президента України щодо впливу на такі органи.

До його повноважень входить призначення (за рекомендацією Прем'єр-міністра) та відсторонення керівних посадовців відповідних центральних органів виконавчої влади. Також за зверненням Прем'єр-міністра, та у межах передбаченими бюджетом, Президент наділений правом утворювати, реорганізовувати та закривати різні міністерства та інші органи виконавчої влади.

Центральні органи у своїй діяльності керуються основним законодавством та правовими актами Президента та уряду. Президент видає укази, за якими вирішується утворення, зміна чи ліквідація цих органів. Також новоутворений орган не може розпочати свою діяльність, доки не буде затверджений відповідним наказом Президента.

Міністерства, відповідно до змісту Наказу Президента №179/96 від 12.03.1996 р., затверджується як центральний орган виконавчої влади, що за своєю компетенцією вирішує питання, які стосуються безпосередньо до діяльності цього міністерства, у межах встановленим законодавством, та згідно порядку розробляє та передає на розгляд Президента та Кабміну, певні пропозиції щодо покращення чинного законодавства (п.2, положення про міністерства).

Оскільки, за зверненням від Прем'єр-міністра, Президент назначає на керівні посади центральних виконавчих органів, таких як: міністри, іноді їх перших заступники, керівники держкомітетів, начальники управлінь, то усі вони несуть відповідальність за свою роботу безпосередньо перед Президентом.

За своїм правовим статусом міністри та окремі керівники центральних виконавчих органів входять до складу Кабміну, і відповідальність перед гарантом вони несуть як урядовці. Також існують міністерства, які хоч і керуються Прем'єр-міністром, так і є підзвітними перед Президентом, тобто так звані «силові» міністерства.

Згідно ст. 118 Конституції України місцевими органами виконавчої влади називають обласні та районні державні адміністрації, а також державні адміністрації у містах Києві та Севастополі (щодо цих двох міст, то в них дії виконавчого характеру здійснюються окремим законами та правовими актами)[54].

Президент також може впливати на місцеві держадміністрації, приймати участь у формуванні, регулюванні та зупинці повноважень. Як і у випадку з центральними органами виконавчої влади, керівників місцевих держадміністрації призначає Президент за поданням Кабміну, під час звільнення з посад Кабмін подає також звернення до Президента України. Дослідник А. Білоус наводить думку: «на практиці відповідне подання до уряду щодо кандидатур на посади голови районної адміністрації робить голова відповідної обласної адміністрації. Більше того не лише кандидати на посади голів обласних адміністрацій, але й їх заступники, проходять «фільтрацію» у Кабінеті Міністрів та Адміністрації Президента» [55, с. 175].

Відповідальність голів державних адміністрації перед Президентом за свою діяльність характеризується правом Президента видавати наказ про їх звільнення відповідно за зверненням від Кабміну, та крім того за явища, коли дві третини з основного складу місцевої Ради висловлять свою недовіру до голови держадміністрації. Навіть якщо відбулося висловлення недовіри, що виносить більшість депутатів обласної чи районної Ради, Президент самостійно розглядає та виносить рішення щодо подальшого звільнення з посади голови відповідної держадміністрації.

Голови місцевих держадміністрації виконуючи свої повноваження відповідно до чинного законодавства України. Президент наділений правом скасовувати ті акти голів обласних держадміністрації, які суперечать загальним законам та правовим актам України, навіть без звернення до КСУ.

Визначальним твердженням, щодо взаємовідносин між Президентом та органами виконавчої влади є визначальне право Президента впливати, незалежно від рівня у державному апараті, на діяльність органів виконавчої влади шляхом прийняття відповідних актів. В свою чергу, органи виконавчої влади повинні у

рамках закону практично реалізовувати рішення, та відповідають за результати своєї діяльності перед Президентом.

Адміністрація Президента – постійно діючий державний орган, який створений і покликаний для контролю за реалізацією повноважень Президента. Її статус затверджений у положенні «Про Адміністрацію Президента України» наказу №159/97 від 19.02.1997 р., за змістом якого даний державний орган не належить до системи виконавчих державних органів. Крім того, тут розглядається більшість питань щодо відносин між Президентом та виконавчою владою, надання різноманітної інформації Президенту стосовно вирішення кадрових проблем (тільки якщо вони стосуються останнього), також діяльність пов'язана з формуванням, реорганізацією та ліквідацією державних органів виконавчої влади, та контроль за результатами їхньої діяльності та взаємодії.

Якщо Президент висловив своє доручення до АП, то вона може переглядати пропозиції стосовно призначення та звільнення осіб з керівних посад органів виконавчої влади та інших посадовців, і займається розробкою пропозиції для вирішення питань з кадрової політики. Також до діяльності можна віднести розробка доручень, що належать до її компетенції та у визначений термін, якими керуються під час свого функціонування державні виконавчі органи та посадовці.

Під час виконання покладених на неї завдань, змістом положення про адміністрацію закріплено, що АПУ повинна співпрацювати з Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими державними органами виконавчої влади.

При Адміністрації функціонує Контрольна служба Президента, до її завдань відноситься нагляд за реалізацією правових актів Президента центральними органами виконавчої влади та місцевими держадміністраціями. В свою чергу, державні органи виконавчої влади мають звітувати про результати своєї діяльності щодо реалізації наказів Президента, а Контрольна служба наділена правом перевіряти ці результати на місцях [56, 10-13].

Також незначним впливом володіє Рада національної безпеки та охорони, яку формує та очолює сам Президент України, що за своєю сутністю належить до координаційного органу. Предметом її діяльності є координація та нагляд за

функціонуванням виконавчих державних органів у межах сфери національної безпеки і оборони країни. За допомогою цього органу Президент опосередковано може здійснювати певні дії щодо виконавчих органів будь-якого рівня, та він не може змусити виконувати його волю відповідні органи, тільки за умови, якщо діяльність останніх загрожує національній безпеці й обороні.

На характер відносин між Президентом та державними виконавчими органами крім встановлених законодавством правових норм, можуть впливати певні особистісні навички. До таких можна віднести навички у спілкуванні, аргументувати та відстоювати свої думки, договорюватися та доходити певного компромісу та власне влучно висувувати питання щодо відповідальності. Я вважаю, що за такого розвитку взаємовідносин гілка виконавчої влади є значною опорою як для Президента, так і для країни. Проблемні моменти, які виникають під час реалізації державних виконавчих органів основного законодавства звичайно тільки гальмують процес державного управління та й викликають недовіру з боку народу держави.

За положеннями ЗУ «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. (чинним він став 1 січня 2006 р.), за зміненою редакцією ст. 106 КУ, Президент України більше не уповноважений у формуванні центральних органів виконавчої влади, назначати та звільняти керівників таких органів, та будь-яким чином регламентувати функціонування цих органів[57].

На мою думку, для покращення стану взаємозв'язку між Президентом України та вертикальною системою, Президент має займатися значною мірою саме своїми безпосередніми зобов'язаннями як глава держави, а контроль за діяльністю державних органів виконавчої влади мають стосуватися безпосередньо найвищих за юридичною силою у системі органів – Прем'єр-міністра та КМУ.

### **3.2 Порівняльна характеристика повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування**

Важливим фактором розвитку суспільства та функціонування держави завжди було і лишається певний баланс між загальною державним та суспільними інтересами. Згідно положень КУ, існує два функціональні різновиди органів на місцях, перший становлять місцеві державні адміністрації, що належать до місцевих органів виконавчої влади. До другого відноситься місцеве самоврядування у ролі публічної влади територіальних громад. Право створювати громадські об'єднання надається народу України за КУ, також вона виключає повну можливість заміни місцевого самоврядування державними адміністраціями. Не є секретом, що для підтримання демократичності в усіх сферах суспільного життя виникає потреба в децентралізації та з закріпленням більшої правової сили за місцевим самоврядуванням. Таким чином для стабільних взаємовідносин та функціональності як зі сторони держадміністрацій так і територіальних громад шляхом реалізації цього має розробитися відповідна модель державного управління.

До цієї теми зверталися багато дослідників, таких як М. Пітцик, В. Кравченко, М. Корнієнко, Б. Андресюк, О. Сушинський та ін. В свої працях вони зазначали на особливостях щодо забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, звертаючи увагу на факт існування невизначеності компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [58, с. 5–7].

Звертаючись до положень Конституції України, ми в котрий раз переконуємося, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади завжди був та залишається народ, який здійснює її безпосередньо та й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [59, ст. 5].

Згідно цьому положенню два різних правових інститути, які є самостійними та різними за своїм статусом та покликані виконувати спільне завдання. Таким чином треба виділити в чому ж полягає їх відмінність як органів публічної влади.

Різниця вбачається відразу ж у порядку їх формування за такими рисами, як: склад, структура, завдання, форма, методами діяльності, та звичайно за змістом і видами регулятивних правових актів, які видаються органами, що входять до



складу відповідної системи. Незважаючи на їх відмінність у них звичайно є спільний зв'язок. Як і закріплено КУ, так і в житті, обидві групи цих органів несуть одну ж ціль – волевиявлення народу як органи публічної влади.

Вітчизняне законодавство хоч і затверджує відносну самостійність місцевого самоврядування також і не виключає підпорядкованості органам виконавчої влади виконавчих органів місцевого самоврядування. Беззаперечно також законодавством надається можливість органам виконавчої влади наглядати за роботою органів місцевого самоврядування [60].

Якщо ми проаналізуємо як організований наші апарати державного управління та місцевого самоврядування, то бачимо що між ними існує спільний зв'язок, а саме він базується на єдності влади, яку вони реалізують, в спільності функцій та завдань, що їм належать за повноваженнями делегованими законодавством, та їх спільність за принципом на якому здійснюється формування відповідних апаратів.

Відповідно для подальшого сприяння розвитку їх взаємодії постає потреба в розмежуванні їх компетенції, в межах встановлених законодавством. Звичайно, що органи не можуть впливати на діяльність один одного. Виключним є факт існування однакових питань компетенції органів, оскільки ряд питань, що вони регулюють, може відрізнитися на місцях, де ці органи діють. З цього випливає, що деякі їхні повноваження просто залишаються незатребуваними. На даний час в Україні місцеве управління відмежовується від загально державного, внаслідок чого виникає потреба у перерозподілу та розмежуванні регулятивних завдань та повноважень.

Централізація, дублювання, делегування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування - фактори які ускладняють державну систему управління, що несе за собою виникнення конфліктів між представниками обох груп органів, формування дублюючих структур та надмірні витрати з бюджету, в результаті такі проблеми призводять до зменшення реалізації справ місцевого характеру.

Щоб наша держава розвивалася на принципах демократичності та соціальності, виникає потреба у реформуванні загалом державного механізму. Сам процес реформування носить за собою необхідність як структурних змін, так і у розробці нових підходів до розмежування функцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Один із фундаментальних принципів публічної влади – забезпечення оптимальних взаємовідносин та взаємодії між її органами, його роль полягає в тому, як будуть вирішуватися проблеми місцевого рівня. І для ефективної реалізації даного завдання, органи мають співпрацювати та узгоджувати свої дії відповідно. В таких умовах і можливе існування управління територією країни на засадах демократичності.

Фактичною метою розмежування повноважень між органами є забезпечення їх окремого функціонування, проте із-за наявності широкої суміжної компетенції, воно не несе за собою достатнього результату. У наш час існує ряд протиріч між взаємовідносинами між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Якщо ми звернемося до законодавство, то при достатньому аналізі можна виявити, що повноваження місцевих державних адміністрацій повністю дублюються органами місцевого самоврядування, що виникло під час розробки положень нашого законодавства, а саме не вдало використаного досвіду інших держав. Звичайно, що хоч за принципом розподілу влади у державі органи наділені власними повноваженнями та завданнями, та все ж на практиці органи місцевого самоврядування володіють правами, та займаються діяльністю органів виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації є підконтрольними і підзвітними перед радами відповідного рівня, які контролюють реалізацію комплексних програм, виконання бюджету, та вислуховують звіти від попередніх посадовців державних адміністрацій. В свою чергу голови органів місцевого самоврядування звітують про результати своєї роботи перед територіальними громадами, а до ради вони підзвітні на рівні того, як депутати підзвітні своїм виборцям на округах.

Також не виключається проблемність у сфері делегуванні повноважень. Відповідно до положень ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» держава делегує частину своїх функцій органам місцевого самоврядування [61]. З цього випливає, в разі відсутності у районних та обласних рад, виконавчого органу - місцеві державні адміністрації перетворюються у виконкоми рад.

Порядок обрання селищного, сільського голови полягає в голосуванні за останнього членами територіальної громади, в свою чергу керівників обласних, районних рад обираються на сесії з числа депутатів. Голова місцевої державної адміністрації назначається безпосередньо самим Президентом України за попереднім зверненням від КМУ, стосовно кандидатів на посаду голови місцевої державної адміністрації, то правом їх вносити володіють ради, також їм належить право висловлення недовіри до посадовців. У такому разі Президент України звільняє голову місцевої державної адміністрації з посади. З цього випливає, що голова місцевої державної адміністрації сильно залежить від ради, та в своїх інтересах має підтримувати саме думку ради, а не держави.

Тобто повноваження між відповідними переліченими органами чітко не поділені, з чого випливає їх дублювання та делегування. І як зазначалося ці підстави і призводять до виникнення конфліктів між представниками цих органів.

На мою думку, для ефективного їх співвідношення потрібно зробити декілька дій:

- Так в першу чергу потрібно чітко визначити розподіл повноважень та функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, стосовно компетенції обласних державних адміністрацій віднести контроль за дотриманням правових норм законодавства, а органам місцевого самоврядування надати роботу по наданню громадських послуг та задоволення різних потреб населення, наприклад культурних, освітніх тощо.
- Значної уваги також потребує покращення контролю за виконанням делегованих повноважень – закріплення положень у законодавстві, метою яких буде притягнення до відповідальності за порушення правових меж, а щодо керівників місцевих державних адміністрацій, то їм мають бути надані

права забороняти незаконні акти органів місцевого самоврядування, положення яких стосуються виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади.

- Не треба також оминати розширенню практики укладання договорів та угод, змістом яких є спільна робота між органами влади на місцях у різних сферах суспільного життя.
- Законодавством має бути закріплено повноваження територіальних громад сіл, селищ, та міст, громади повинні мати власні пріоритети розвитку. Також розвиток функцій державного становить прийняття галузевих нормативно-правових актів у галузі житлово-комунального господарства, будівництва тощо.
- Важливим є зміцнення правого здійснення місцевого самоврядування, розвиток механізмів захисту прав й інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування та відповідних посадовців.
- І наостанок потрібно збільшити матеріальну та фінансову допомогу місцевому самоврядуванню, оскільки виникає потреба пов'язана з недостатністю у територіальних громад матеріально - фінансової основи, через чого вони не можуть забезпечити належний рівень соціальних послуг.

Рівень ефективності місцевого самоврядування залежить від багатьох речей, таких як рівень співробітництва державних органів з місцевим самоврядуванням, формуванням організаційно-правової бази та багато інших. Якщо вище перелічені питання будуть вирішені, то співвідношення двох систем управління зможе покращитися.

### **3.3 Проблематика реформування органів виконавчої влади**

Беззаперечно, для сприяння кращого політичного стану, як в всередині країни, так і на міжнародній політичній арені, важливим питанням напрямів розвитку держави на сучасному етапі є подальше здійснення реформи з метою

створення ефективної, робочої та, головне, результативної системи державного управління. Дослідник М.Лазаревський наводив думку, що виконавча влада посідає місце найпопулярнішої серед громадян відповідно до законодавчої чи судової гілки влади. Для населення завжди практичне значення має саме адміністрація. Вона найбільше формує певні умови життя людей, не виключаючи того, що сприяє створенню національної свідомості. Виконавча влада – є такої рисою, що визначає саму сутність реальної держави. Якщо серед народної думки панує невдоволеність щодо державного устрою, природно, що власний же народ обуриться, та навіть з часом заявиться вірогідність не уникнути внутрішнього конфлікту. На даний момент система державного управління в Україні, в загалом, можна охарактеризувати як не достатньо ефективну. Вона поєднує успадковані від радянської УРСР й нові інститути, сформовані в період незалежності. Ця система на мою думку - внутрішньо суперечлива, недовершена та відірвана від людей, унаслідок чого звичайно державне управління гальмує саме проведення соціально-економічних і політичних реформ.

Беззаперечно під час процесу здійснення теоретико-концептуальні розробок відповідних реформ, а також готуючи проекти нормативно-правових актів щодо наступного їх впровадження в життя, треба виважено підходити до рецепції норм правових систем інших держав, бо орієнтація на ті чи інші моделі структурування та функції органів виконавчої влади, без попереднього урахування історичних аспектів та особливостей вітчизняного державотворення, призведе тільки до негативного ефекту.

Вважаю, достатньо важливим питанням є сумнівна багатофункціональність і дублювання функцій центральних органів виконавчої влади. З метою усунення дублювання функцій, в першу чергу доцільно в спеціальному нормативно-правовому акті власне зазначити конкретні типи функцій цих органів, зокрема, ключові - з формування державної політики, її реалізації і надання управлінських послуг населенню, і звернути уваги також на чітке розподілення їх між різними за своїм статусом органами виконавчої влади. При цьому одна і та ж функція не ні в якому разі не має дублюватися у різних за статусом виконавчих органах. За

результатами функціонального обстеження, аналізу й узагальнення доцільно систематизувати виявлені функції, і наступному порядку реально скоригувати кількість і перелік міністерств та інших органів виконавчої влади центрального рівня.

Для утвердження провідної ролі міністерств у системі органів виконавчої влади функції формування державної політики у відповідних сферах суспільної діяльності мають бути закріплені виключно за ними, як це зроблено в сусідніх державах, наприклад: Польщі, Угорщині, Чеській Республіці. Нехтування наведеним правилом призводить до наявності інших центрів формування політики, крім міністерств, або, навіть, реалізація політики щодо суспільних сфер взагалі без участі міністерств, що переважно заважає ефективному формуванню та реалізації політики Кабінету Міністрів України. З наведеної думки постає сумнівною доцільність наявності центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом.

Безсумнівним є факт, наступної необхідності вирішення в Україні проблеми якісного розподілу сфер діяльності центральних органів виконавчої влади, підтримання напрямку щодо ефективної й результативної реалізації державної політики. Впливаючи з останнього, з'являється потреба законодавчо закріпити перелік сфер діяльності уряду з їх наступним розподілом між відповідними міністерствами (виключаючи явище перетину та дублювання функцій у формуванні напряму політики стосовно суспільних сфер. Можна навести як приклад Польщу, у якій спеціальним законом закріплено 32 сектори урядової адміністрації.

В Україні загалом налічується п'ять різновидів органів виконавчої влади на центральному рівні - міністерства, державні комітети, центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, урядові органи державного управління в складі центральних органів виконавчої влади, а також департаменти (служби) як органи державного управління у складі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Звичайно таке положення в законодавстві є додатковою причиною за якої наявні дублювання функцій в системі органів виконавчої влади,

існування в певних секторах діяльності інших центрів вироблення політики, крім міністерств, насамперед центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, надмірно великої кількості центральних органів виконавчої влади.

Виходячи з перелічених факторів, законодавець може зменшити кількість типів органів виконавчої влади в Україні до трьох (міністерства, державні комітети, урядові органи державного управління), ліквідувавши центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом та органи державного управління в їх складі. Не виключаючи питання певної змін стосовно статусу та ролі урядових органів державного управління. Ці органи, що на даний час функціонують у складі центральних органів виконавчої влади, фактично дублюють повноваження останніх, внаслідок чого проблемним моментом є розгалуженість державного апарату та надмірні витрати державних коштів.

Місце актуальної проблеми посідає професіоналізація державного управління, в основі якої має бути фундаментальна академічна підготовка на рівні бакалавра, магістра, кандидата і доктора наук, та доповнена періодичним оперативним і ситуативним підвищення кваліфікації та відповідно стажуванням. Особливої уваги потребує підготовка вищих державних службовців, що обіймають посади I - III категорій. З метою уточнення потреб у професійному навчанні слід прискорити класифікацію державних посад та розроблення посадових інструкцій.

До проблеми комплексного реформування державного управління можна віднести ще два ключових аспекти. По-перше, точне визначення і збереження характерних власне самій державі функцій, й передачу решти функцій іншим суб'єктам суспільно-економічної діяльності. По-друге, закріплення сучасних стандартів здійснення державного управління (демократичність, відкритість, прозорість, професійність, підзвітність тощо).

Отже, ми доходимо певних висновків щодо проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні, до основних питань можна віднести:

- За результатами функціонального обстеження, аналізу й узагальнення його результатів та на підставі класифікації видів діяльності потрібно систематизувати і та визначити регулятивний характер функцій, скоригувати кількість та перелік

міністерств та інших центральних виконавчих органів, закріпивши відповідні положення у законодавстві країни.

- Звернути увагу на надання міністерствам реальних можливостей виконувати свої головні функції, а саме: спрямовувати, координувати і контролювати діяльність усіх інших центральних органів виконавчої влади.

- Зменшити кількість різновидів державних виконавчих органів до трьох, а саме, міністерства, державні комітети та урядові органи державного управління, з метою надання останнім на самостійності, а не в складі центральних органів виконавчої влади, та затвердити за ними функції оперативного вирішення невідкладних конкретних проблем, окремі функції державного управління або надання управлінських послуг у певних сферах діяльності.

- Відповідно до реальної комплексної проблеми територіального і місцевого розвитку утворити певний орган функцією якого буде територіальний розвиток країни;

- Заохотити інші заходи, спрямовані на вдосконалення механізмів державного управління: здійснити реструктуризацію центральних апаратів, затвердити класифікацію посад та розробити посадові інструкції, розмежувати політичні та адміністративні посади, підвищити заробітні плати, професійне навчання тощо.

### **Висновок до розділу 3**

Президент на даний час не належить до системи органів виконавчої влади та все ж він має право видавати укази від свого імені які є обов'язковими для виконання усіма органами влади, в тому числі виконавчої влади.

За положеннями ЗУ «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., що набув чинності 1 січня 2006 р., за зміненою редакцією ст. 106 КУ, Президент України більше не уповноважений у формуванні центральних органів виконавчої влади, назначати та звільняти керівників таких органів, та будь-яким чином регламентувати функціонування цих органів.



Один із фундаментальних принципів публічної влади – забезпечення оптимальних взаємовідносин та взаємодії між її органами, його роль полягає в тому, як будуть вирішуватися проблеми місцевого рівня. І для ефективної реалізації даного завдання, органи мають співпрацювати та узгоджувати свої дії відповідно. В таких умовах і можливе існування управління територією країни на засадах демократичності.

Для підтримання демократичності в усіх сферах суспільного життя виникає потреба в децентралізації та з закріпленням більшої правової сили за місцевим самоврядуванням. Отже, для стабільних взаємовідносин та функціональності як зі сторони держадміністрацій так і територіальних громад шляхом реалізації цього має розробитися відповідна модель державного управління.

Беззаперечно, для сприянню кращого політичного стану, як в всередині країни, так і на міжнародній політичній арені, важливим питанням напрямів розвитку держави на сучасному етапі є подальше здійснення реформи з метою створення ефективної, робочої та, головне, результативної системи державного управління

## **ВИСНОВКИ**

Принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову має давню історію, і його традиційно пов'язують з ім'ям Ш.Л. Монтеск'є. Кожна з гілок влади вважається самостійною та незалежною, і тим самим виключається можливість узурпації державної влади будь-якою особою або органом держави. Принцип поділу влади доповнюється системою стримувань та противаг, яка передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування й підтримки відносної рівноваги сил. Водночас влада в державі має залишатися цілісною та єдиною, тому гілки влади повинні взаємодіяти.

Виконавча влада - влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Частіше за все уряд має офіційну назву - Ради або Кабінети міністрів. У Швейцарії, наприклад, - це Федеративна Рада, в Італії - Рада Міністрів, у Японії - Кабінет. Очолює уряд його глава. Як правило, це прем'єр-міністр (наприклад, у Франції). Або - голова Ради Міністрів (Італія), канцлер (ФРН), державний міністр (Норвегія).

У президентських республіках (США), де ця посада відсутня, главою уряду є безпосередньо президент. Разом із главою уряду до його складу входять заступник (віце-прем'єр), міністри, що очолюють окремі міністерства. Уряд забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй. Проте виконавча влада не вичерпується одним лише «виконанням законів». Вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним управлінням, здійснювати розпорядну діяльність. У цих цілях з усіх питань своєї компетенції уряд видає нормативно-правові акти (укази, розпорядження та ін.), що мають підзаконний характер.

Таким чином, призначення органів виконавчої влади - управління, що охоплює:

- виконавчу діяльність - здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади;
- розпорядчу діяльність - здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій.

Виконавча влада діє безупинно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією тощо. Це створює основу для можливої узурпації всієї повноти державної влади саме виконавчими органами. Тут важливі діючі механізми «стримувань і противаг» як із боку законодавчої (через розвинуте законодавство і контроль), так і з боку судової влади (через судовий контроль і конституційний нагляд). На сучасному етапі розбудови Української

держави існують: державне управління, успадковане від колишнього СРСР, і виконавча влада, проголошена Конституцією України.

Виконавча влада — влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд. Назва уряду встановлюється Конституцією і законодавством. Виконавча влада і державне управління є "статикою" і "динамікою" управлінської сфери діяльності держави. Ефективність діяльності державної влади залежить від узгодженості її складових. Тому державне управління в Україні має бути реформованим, вивільненим від адміністративно-командних методів минулого, а виконавча влада — не лише декларованою, а й побудованою відповідно до Конституції України.

Розподіл влад, як відомо, сприяє вдосконаленню механізму реалізації влади, забезпечує реальний, а не формальний розподіл функцій по керівництву суспільством. Фундаментальне значення в управлінні мають такі складові: рішення, його реалізація (виконання), контроль (нагляд) за здійсненням рішення (включаючи, в першу чергу, охоронну функцію). Закладена у цій схемі логіка досить очевидна. Очевидним є й те, що єдина державна влада здійснюється у законодавчій, виконавчій і судовій формах. Однак не є очевидним те, що кожна з цих форм, як доводить теорія розподілу влад, повинна бути незалежною. Звичайно, абсолютна незалежність гілок влади неможлива. Йдеться лише про їх відносну самостійність, оскільки багато питань вони вирішують разом.

У найбільш тісному зв'язку перебувають законодавча і виконавча влада. Аналіз положень Конституції України дає можливість зробити висновок, що представницька влада може втручатися у сферу діяльності виконавчої, а остання — впливати на роботу Верховної Ради. Очевидно оптимальне співвідношення цих влад слід шукати у співвідношенні основних форм їх діяльності. Представницька влада приймає закони, а виконавча виконує їх, тобто основні форми діяльності цих органів — законодавча і виконавча. Крім того, кожна з гілок влади має й інші видові форми: установча і контрольна діяльність притаманні законодавчій владі, контрольна і правоохоронна форма роботи властиві владі виконавчій.

Наостанок, що стосується місця виконавчої влади в системі єдиної державної влади, то воно визначається перш за все метою діяльності виконавчої влади - забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Усі гілки влади є самостійними виходячи з чого виключається можливість узурпації державної влади будь-якою особою або органом держави. Принцип поділу влади доповнюється системою стримувань та противаг в основі якої полягає конкуренція різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування та підтримки відносної рівноваги сил. Водночас влада в державі повинна залишатися єдиною та сталою з цього випливає необхідність взаємодії усіх гілок влади.

## РЕЗІЮМЕ

Кваліфікаційна робота Ростова Ігоря Андрійовича на тему: «Виконавча влада у системі органів державної влади України».

У кваліфікаційній роботі Ростова Ігоря Андрійовича проаналізовано теоретичні засади різноманітних визначень, так у першому розділі було наведено думки дослідників та власні стосовно різноманітних інститутів державної влади, таких як орган держави та орган державної влади, визначення особливостей та різновидів уряду у різних державах. Також було розглянуто зародження і розвиток до нинішнього стану принципу розподілу влади.

У другому розділі роботи студентом було повністю досліджено статус та взаємодію структурних елементів виконавчої гілки влади – державних органів виконавчої влади. Відповідно було проаналізовано як змінювалися положення у законодавстві стосовно органів виконавчої влади, та визначено проблемні питання щодо їх взаємозв'язку.

У третьому розділі роботи основну увагу було присвячено саме взаємодії елементів системи виконавчих органів між іншими державними органами. Було виявлено спірні моменти у взаємовідносинах і представлено думки щодо покращення ситуації у державному управлінні. Крім того, досліджено було

проблематику реформування державного апарату виконавчої гілки влади в Україні на даний час, та було наведено думки як виправити ситуацію.

У роботі обґрунтовано висновки теоретичного та практичного характеру щодо вдосконалення законодавства України стосовно усієї вертикалі виконавчої гілки влади, а саме до проблеми взаємодії між структурними елементами й іншими державними органами.

Ключові слова: виконавча гілка влади, взаємодія органів виконавчої влади, структурні елементи, орган державної влади.

## SUMMARY

Thesis on the topic: "Executive power in the system of public authorities of Ukraine" analyzed the theoretical foundations of various definitions, so the first section presented the views of researchers and their own on various institutions of government, such as government and public authorities, defining features and types of government in different states. The origin and development of the principle of separation of powers to the current state were also considered.

In the second section of the work, the student fully explored the status and interaction of structural elements of the executive branch - state executive authorities. Accordingly, it analyzed how the provisions of the legislation on executive bodies have changed, and identified problematic issues regarding their relationship.

In the third section of the work the main attention was paid to the interaction of the elements of the system of executive bodies between other state bodies. Controversial points in the relationship were identified and opinions on improving the situation in public administration were presented. In addition, the issue of reforming the state apparatus of the executive branch of power in Ukraine at present was studied, and ideas were given on how to correct the situation.

The paper substantiates the conclusions of theoretical and practical nature on the improvement of the legislation of Ukraine in relation to the entire vertical of the executive branch, namely the problem of interaction between structural elements and other state bodies.

Key words: executive branch, interaction of executive authorities, structural elements, state power authorities.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теорія держави і права : навчальний посібник. В.М. Суботін, О.В. Філонов, Л.М. Князькова, І.Я. Тодоров. Київ : Знання, 2005. 327 с.
2. Платон. Государство. Собрание сочинений : в 4-х т. Москва : Мысль, 1994. Т. 3. С. 79-420.
3. Аристотель. Политика. Сочинения в 4-х томах. Т. 4. Москва : «Мысль», 1983. 580 с.
4. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 512 с.
5. Полибий. Всеобщая история : в 40 кн. / А. Я. Тижов (отв. ред.). Т. 2. СПб.: Наука, 1994. 422 с.
6. Демиденко Г.Г. История учений о праве и государстве: Курс лекций. Харьков: Факт, 2001. 384 с.
7. Козинець О. Г., Толкач А.М. Історичний аспект розвитку теорії розподілу влади. Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law: collection of international scientific papers : in 2 parts. Part 2. Current Issues of Legal Science and Practice.

Management and Public Administration. Innovations in Education. Environmental Protection. Engineering and Technologies Chernihiv: CNUT, 2017. P. 22-25.

8. Котуков О. А. Генезис наукових ідей щодо обмеження публічної влади. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 2 (50). UR1:

<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-2/doc/1/03.pdf>

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

10. Процюк І.В. Поділ та єдність державної влади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків : Право, 2007. Вип. 14. С. 70-76. 11. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. Соціологія права. 2011.

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

13. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / под общ. ред. и с предисл. Н. Н. Яковлева; коммент. О. Л. Степановой. Москва: Прогресс–Литера, 1994. 568 с.

14. Шевчук С.В. Делегирование государственных полномочий : дис. кандидата юрид. наук: 12.00.01. Харьков, 1996. 202 с.

15. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

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

17. Жилин А.А. Учебник государственного права (Пособие к лекциям) / А.А. Жилин. – Пг. : Тип. Б.М. Вольфа, 1916. – Ч. 1. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. – 429 с.

18. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин. – 2-е изд. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.

19. Советы народных депутатов. Конституционные основы организации и

- деяльності. – М. : Изд-во «Наука», 1981. – 380 с.
20. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 273 с.
21. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків : Консум, 2002. – 294 с.
22. Юридична енциклопедія : В 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія», 1998. – Т. 4. – 734 с.
23. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. – М. : Интерстиль, 1993. – 320 с.
24. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М. : Юристь, 1995. – Ч. I. Теория государства. – 265 с.
25. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник / В.Е. Чиркин. – М. : Юристь, 2003. – 342 с.
26. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – Одеса : Юридична література, 2002. – 264 с.
27. Волянський М.Ю. Щодо загального поняття органу держави (державного органу) / М.Ю. Волянський // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1 (17). – С. 32–36.
28. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 320 с.
29. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; за ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.
30. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
31. Гусарев С.Д. Теорія права і держави : [навч. посіб.] / С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, О.Л. Слюсаренко. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 270 с.
32. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад.



- О.Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
33. Чиркин В.Е., Элементы сравнительного государство ведения. – М. 1994.
34. Конституция Республики Македония от 17 ноября 1991 года, [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/macedon/macedon-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/macedon/macedon-r.htm)
35. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года, [http://president.gov.by/ru/constitution\\_ru/](http://president.gov.by/ru/constitution_ru/)
36. Конституція Сполучених Штатів Америки від 1787 р., <https://nashepravo.org.ua/uk/usa-constitution/>
37. Конституція Арабської Республіки Єгипет від 1971 р., редакція 1980 р. <https://worldconstitutions.ru/?p=1013>
38. Конституция Эстонской Республики, принята на референдуме 28 июня 1992 г. [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm)
39. Конституції Японії від 1946 р. <https://legalns.com/download/books/cons/japan.pdf>
40. Универсальное и национальное в концепции разделения властей, («Круглый стол») // Вестник МГУ. – Серия 12, - 1993, - №3, - С.14
41. Welson W. The study of administration // Political science quarterli. V.2. (june), 1887.
42. Битяк Ю.П., Зуй В. В., Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. – Х.: Одиссей, 1999, С. 12-13
43. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1997 р.– К. : Преса України , 1997.
44. Закон України “Про Кабінет Міністрів України” - **із змінами** ( Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222 ). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
45. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” **із змінами** (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст.385)

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

46. Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» **із змінами**

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2001#Text>

47. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» **із змінами** (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190)

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

48. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1997 р.– К. : Преса України , 1997.

49. Постанова Кабінету Міністрів “Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій ” від 2005 р.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text>

50. Авер'янов В.Б., Органи виконавчої влади в Україні. – К.: Ін Юре, 1997.

51-54. Конституція України – Основний закон суспільства, держави, людини (науково-методологічні рекомендації). – К.: Вид. УАДУ, 1997 р.

55. Білоус А., Політико-правові системи: світ і Україна: Навч. посіб. – К. 1996 р.

56. Контроль державної влади в Україні // Вісник Програми сприяння парламентові України. – 1996.

57. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р., **із змінами**

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15#Text>

58. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк. – К. : Стилос, 2001. – 223 с.

59. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1997 р.– К. : Преса України , 1997. – 80 с.

60. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Випуск 1–2. – С. 7–77.

61. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К. : Парлам. вид-во, 1997. – 104 с.

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>