

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Адміністративне право» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

262 Правоохоронна діяльність

за темою №5 – «Органи виконавчої влади. Правовий статус Кабінету Міністрів України».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.

Рецензенти:

1. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.
2. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.

План лекції

1. Поняття і сутність виконавчої влади в контексті теорії «розподілу влад».
2. Перспективи розвитку системи органів виконавчої влади на сучасному етапі.
3. Механізм реалізації адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України.

Рекомендована література:

Нормативно-правові акти:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 1705. //URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Про громадські об'єднання: Верховна Рада України; Закон 13 від 22.03.2012 № 4572-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
32. Про дорожній рух: Закону України від 30.06.1993 № 3353-XII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
69. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
- 70.
9. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон від 22.09.2011 № 3773-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

Основна література:

1. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
2. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред.В.Галуцько, Н.Армаш,В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
4. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гаращук – Х., 2017. – 182 с.
5. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.
6. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В,Б. Пчелін/ Харків 2017.- 487с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах // МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.В. Сокурєнка. - Харків : ХНУВС, 2019. 236 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/7fe27b92-b536-4a8d-927a-b83bdc762df1>.
8. Велика українська юридична енциклопедія: Т.5 : Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с. :іл.
9. Адміністративне судочинство в схемах :навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, І. В. Панова, Д. В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 225с

10. Правове регулювання адміністративних послуг у схемах : навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О.В. Брусакова, К.О. Крут, І.В. Панова, Д.В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 130 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/621463e4-40e8-41ea-a90f-5c81efcc6748>.
11. Панова І.В. Клубань М.В. Дієвість інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акту чи нормативно правового акту // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 49-58 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2>
12. Public Policy in the Sphere of Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Approaches to Determining the Essence and Content. Tsyhanov O., Chumachenko I., Panova I., Golub M. 2020. Amazonia Investiga. Volume 9, Issue 28, April 2020, p. 159-165 DOI: 10.34069/AI/2020.28.04.19
13. The investment environment management system in the framework of legal support as a factor of national safety Panova I., Andriiko O., Kysil L., Kurylo T., Uralova Y. 2020. Journal of security and sustainability Issue ISSUES ISSN 2029-7017/ISSN 2029-7025 (online) 2020 Volume 10 Number 1 (September) p. 149-162 DOI: 10.9770/jssi.2020.10.1(11)
14. Синявська, О. Ю., Повалєна, М. В., Носєвич, Н. Р. (2023). Правовий режим воєнного стану: аналіз законодавства України. Академічні візії, (17). вилучєно із <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/237>
15. Іванов, А. О. (2021) «Актуальні питання стимулювання праці державних службовців», Право і безпека, 82(3), с. 136-143. <https://dspace.univd.edu.ua/items/e8cf7852-f83e-4a80-ba2b-59be9a96b6e1>

Додаткова література:

1. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / В.Я. Настюк, О.Ю. Синявська, В.В. Мартиновський та ін.; за заг. ред. В.Я. Настюка. - Харків : Право, 2019. - 510 с.
2. Панова І.В., Стрєляний В.І. Здійснення функцій органів влади України на тимчасово окупованих територіях і колаборантська діяльність: проблеми розмежування. Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Ф-т № 6, Каф. правоох. діяльності та поліцейстики, Наук. парк «Наука та безпека». - Харків, 2022. - 320 с. С.73-76. <https://dspace.univd.edu.ua/items/5764da3f-4433-48b0-ae35-1bda18a90dc1>.
3. Попова С.М. Волонтерська діяльність в умовах війни на території України. // Тези доповідей II науково-практичної конференції (м. Харків, 20 квітня 2022 р.) «Проблеми сучасної поліцейстики» (дистанційно). Харків: ХНУВС. 20 квітня 2022 р. 320 с., С. 114 – 118. <http://doi.org/10.5281/zenodo.6532312>
4. Панова І.В. Сучасні проблеми цифровізації військового обліку в Україні роблеми сучасної поліцейстики : тези доп. III наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 11 трав. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут.

справ, Наук. парк «Наука та безпека». – Вінниця : ХНУВС, 2023. – 208 с.
– С. 52-56. <https://dspace.univd.edu.ua/items/53e4a11d-7784-47ec-8140-1c250b37af2e>

Інформаційні ресурси

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar). URL: <http://scholar.google.com>.
2. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
3. <http://www.rada.kiev.ua/>. URL: Верховна Рада України.
4. <http://www.kmu.gov.ua>. URL: Кабінет Міністрів України.
5. <http://www.nau.kiev.ua>. URL: Нормативні акти України.
6. www.vasu.gov.ua – Вищий адміністративний суд України.
7. www.reyestr.court.gov.ua – Єдиний державний реєстр судових рішень

Текст лекції

1. Поняття і сутність виконавчої влади в контексті теорії «розподілу влад»

Держава розвивається і функціонує як складна соціальна система зі своїми елементами, найважливішими з яких є публічна влада з відповідними інститутами як засобами її здійснення. *Державні органи є головним носієм функцій держави, забезпечуючи як спадкоємність, так і вчасне реагування на зміни політичного, економічного та соціального розвитку.*

Державний орган – це складова відносно відокремленого підрозділу державного апарату, який бере участь в реалізації завдань і функцій держави, діє від її імені та за її дорученням; має відповідну компетенцію та структуру; наділений встановленим законодавством обсягом владних повноважень; застосовує властиві йому форми і методи діяльності.

Закріплюючи принцип розподілу влади, Конституція проголосила поділ державних органів на органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Насамперед йдеться про розподіл повноважень чи розмежування функцій єдиної державної влади між різними її ланками. Тобто, *поділяється не сама влада, а механізм її реалізації залежно від функціонального та суб'єктного критерію.* Такий поділ здійснюється:

1) на підставі виконання державою своїх основних функцій, пов'язаних із законотворенням, правозастосуванням та правосуддям;

2) залежно від суб'єктного складу державних органів, діяльність яких спрямовано на забезпечення цих функцій, тобто законодавчих, виконавчих та судових органів з властивими їм державно-владними повноваженнями.

Інакше кажучи, *державна влада за змістом єдина, конституційний принцип поділу влади є теоретичною ознакою, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організовувати його функціонування.*

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 та громадянина.

Виконавча влада — одна з гілок єдиної державної влади,

функціонування якої можливе лише за умов реалізації принципу поділу влади. На неї *покладається виконання законів*, які ухвалює законодавча гілка – парламент. Виконавча влада самостійна й незалежна від інших гілок влади при здійсненні покладених на неї законом повноважень у межах компетенції, встановленої конституцією та законами.

Функція виконавчої влади полягає у здійсненні *управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими (законодавчими) органами*. Саме така функція становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади і характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади.

Аналіз повноважень органів виконавчої влади дає змогу **виділити такі функції:**

1) соціально-політична.

Виконавча влада нерозривно пов'язана з політичною владою. Так виконавча влада спрямовує владно-політичну та владно-адміністративну діяльність усієї системи виконавчих органів на чітке і неухильне виконання законів та інших нормативно-правових актів і безпосереднє керівництво об'єктами управління, крім того посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

2) правозастосовна.

Правозастосовна діяльність полягає у розробці і фактичному здійсненні організаційних заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити втілення приписів правових норм у життя: забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування тощо.

3) правоохоронна.

Забезпечує хід реалізації правозастосовної діяльності і належну поведінку всіх учасників керованих процесів, зокрема, здійснює заходи щодо: забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості.

4) координаційна.

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; зокрема координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм.

5) регулятивна.

Здійснює деталізацію і конкретизацію норм законів та інших нормативно-правових актів, розробляє загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, та інші державні цільові програми.

б) контрольна.

Кабінет Міністрів України здійснює контроль за дотриманням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Процес реалізації завдань і функцій органів виконавчої влади знаходить свій юридичний прояв у відповідних законодавчо закріплених формах, таких як реалізація розпорядчих повноважень шляхом виконання вимог закону і організації застосування правових норм, а у випадках, передбачених законом, здійснення адміністративної юрисдикції. Частина державно-владної діяльності органів виконавчої влади не втілюється у правову форму, не пов'язана з виданням правових актів і здійсненням

юридично значущих дій, інша ж частина пов'язана саме з виданням правових актів. Тобто, їх діяльність виражається у виявленні потреб у правовому регулюванні тих чи інших груп суспільних відносин, у визначенні напрямку та характеру самого регулювання, та, насамкінець, у підготовці концепції та проектів нормативно-правових актів.

Межа між законодавчою і виконавчою владою лежить у площині двох складових — рішення і виконання. При цьому слід визнати, що представницька влада лише приймає закони, але не розробляє механізми їх реалізації. Реалізація закону шляхом визначення механізму його здійснення завжди покладалася на органи виконавчої влади. Механізм реалізації законів фактично і є механізмом самої виконавчої діяльності.

Існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ. Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень. Результатом таких українських негативних тенденцій є втрата довіри до органів державної влади, політична і соціальна напруженість в суспільстві. Українська держава втрачає позитивний імідж як серед своїх громадян, так і в цілому у світі. Такий стан у системі органів виконавчої влади створює обстановку невизначеності, невпевненості, дезорганізує її роботу та є чинником політичної нестабільності.

2. Перспективи розвитку системи органів виконавчої влади на сучасному етапі

Починаючи від набуття Україною незалежності, в нашій державі тривають пошуки ефективної моделі системи та структури органів виконавчої влади. Заходи, спрямовані на вдосконалення системи центральних та місцевих органів виконавчої влади, вживаються в Україні впродовж уже майже двох десятиліть, проте реальні їх результати досі не

можна назвати ефективними. Значною мірою недостатність цих заходів пояснюється проблемами становлення політичної системи нової української держави в ході соціально-економічних перетворень та загальної демократизації суспільства. Зрозуміло, що в нинішніх умовах суспільно-політичних перетворень, недостатньої визначеності вертикалі державної влади та відповідного розмежування державновладних повноважень, забезпечення дотримання адекватності системи органів державного управління саме політичній моделі державної влади в країні залишається проблематичним. При цьому, незважаючи на те, що за часи незалежності України прийнято достатню кількість актів законодавства, що покликані регулювати діяльність органів виконавчої влади, сама їх *система досі залишається недостатньо відкритою для суспільства та непрозорою*, що у свою чергу не сприяє її належному впорядкуванню згідно з покладеними на неї завданнями та, відповідно, ефективності її роботи.

Орган виконавчої влади є *організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади.*

Основним нормативно-правовим актом, що визначає систему органів виконавчої влади, є Конституція України. Конституційні приписи, присвячені системі органів виконавчої влади, містяться як в окремому Розділі 6 “Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади”, так і в інших розділах Конституції України. Але Конституція України не містить чіткого визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість вона відносить можливість вирішення питань про існування у системі органів виконавчої влади поряд з основними деяких проміжних рівнів — на розсуд законодавця шляхом прийняття відповідних законів. Кожний з рівнів представлений наступними органами:

1) *рівень вищого органу* в системі органів виконавчої влади — Кабінетом Міністрів України (урядом);

2) *рівень центральних органів* виконавчої влади — міністерствами, службами, агентствами, інспекціями, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом;

3) *рівень місцевих органів* виконавчої влади — а) місцевими органами *загальної компетенції*: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації; б) місцевими органами *спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції*, котрі як безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні місцевим державним адміністраціям, зокрема територіальні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Домінанти побудови системи органів виконавчої влади:

1) Субординація, означає співпідпорядкованість між органами вищого і нижчого рівнів, наприклад: Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації і т. ін.

2) Координація, виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод) тощо між зазначеними органами, наприклад: між кількома міністерствами або службами; між кількома обласними (чи районними) державними адміністраціями тощо.

3) Визначення і розподіл компетенції, здійснюється на основі трьох принципів:

функціональний принцип — коли орган спрямований на виконання однієї чи кількох функцій державного управління: Міністерство юстиції України, Державна служба України з питань захисту персональних даних, Державна фінансова інспекція України, Державна архівна служба і т. ін.;

галузевий принцип — коли орган здійснює керівництво однією чи кількома галузями державного управління: міністерство екології та

природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України і т. ін.;

програмно-цільовий принцип — коли орган створюється для цілеспрямованого вирішення конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення: Фонд державного майна (для здійснення програми приватизації), Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів тощо.

4) Підвідомчість, може бути вертикальною або горизонтальною.

Вертикальна підвідомчість властива взаємозв'язкам органів різних — вищого і нижчого — рівнів: наприклад, усі органи виконавчої влади так чи інакше підвідомчі Кабінету Міністрів України.

Горизонтальна підвідомчість має місце у стосунках між органами одного і того ж рівня: наприклад, будь-який центральний орган виконавчої влади є підвідомчим Міністерству юстиції України в частині дотримання порядку підготовки і реєстрації нормативно-правових актів, що видаються даним центральним органом.

5) підпорядкованість (підлеглість) характеризує найвищий ступінь залежності між органами, що передбачає обов'язковість виконання підпорядкованим органом адресованих йому владних рішень іншого органу. Слід розрізняти організаційну і функціональну, а також пряму і опосередковану підпорядкованість.

Організаційна (або адміністративна) підпорядкованість свідчить про залежність підпорядкованого органу по всіх (або по більшості) питаннях його діяльності (наприклад, діяльність Державної міграційної служби України спрямовується через Міністра внутрішніх справ України).

Натомість *функціональна (яку ще називають функціонально-методичною) підпорядкованість* існує в межах лише якоїсь однієї (чи кількох) з функцій управління: наприклад, будь-який орган виконавчої влади в частині організації і проведення своєї фінансової діяльності є функціонально підлеглим Міністерству фінансів України.

Пряма підпорядкованість існує у стосунках між органами, що безпосередньо підпорядковані один одному, а *опосередкована* — коли між ними є якась проміжна структурна ланка. Наприклад, районна державна адміністрація підпорядкована і урядові, й обласній державній адміністрації, але останній вона підпорядкована прямо, а урядові — опосередковано, тобто через обласну державну адміністрацію.

6) Підконтрольність означає таку залежність органу, коли його діяльність підлягає перевірці з боку іншого (інших) органу, який уповноважений здійснювати такий контроль, а підконтрольний орган зобов'язаний як надавати необхідні можливості для подібних перевірок.

7) Підзвітність, тобто підконтрольний орган зобов'язаний звітувати про свою діяльність.

Підконтрольність за змістом дещо ширша підзвітності, оскільки може передбачати одержання контролюючим органом усієї потрібної інформації, включаючи звіти. Водночас режим підзвітності може застосовуватись і самостійно, тобто окремо від здійснення функції контролю.

8) Відповідальність органів виконавчої влади це, за загальним правилом, службова (дисциплінарна) відповідальність керівників відповідних органів (а іноді їх заступників) перед органами або посадовими особами вищого рівня.

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” визначено кількість міністерств, центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів. Поєднання посад віце-прем’єр-міністрів та міністрів, а також відмови від можливості призначати міністрів, що не очолюють міністерства, розглядаються як додаткові спроби концентрувати функції держави за галузевим принципом, коли чітко зрозуміло, хто за що відповідає і для чого потрібна та чи інша

посада.

Аналіз діючого законодавства переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність удосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи державного управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення, слабка інформованість населення – це ще не весь перелік проблем, що заважають ефективній роботі органів виконавчої влади.

Правове забезпечення процесу підвищення ефективності системи органів виконавчої влади як елемента механізму реалізації відповідної державної функції у першу чергу має відбуватися за рахунок оптимізації законодавства. Оптимізація законодавства – це складний і тривалий процес, який включає в себе поетапну розробку та прийняття необхідних законодавчих актів у цій сфері з урахуванням найбільшої важливості на даному етапі та обов'язкового узгодження їх з усіма іншими юридичними актами, адаптації чинного законодавства до норм європейського, міжнародного права.

Діяльність органів виконавчої влади регулюють норми різної галузевої належності. На першому місці тут знаходяться норми конституційного права, які є нормами прямої дії, проте вони потребують конкретизації і визначення механізмів їх реалізації. Це і є завданням адміністративного права – однієї з базових галузей права у правовій системі України, яке закріплює організацію, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади, механізм функціонування державної служби, форми взаємовідносин цих органів з громадянами та іншими суб'єктами адміністративного права,

засоби забезпечення законності у державному управлінні тощо.

Процес розвитку і реформування законодавства України про органи виконавчої влади має базуватися на необхідності підвищення рівня обґрунтованості сучасного стану, а також подальшої раціоналізації структурної побудови і функціонування як всієї системи органів виконавчої влади, так і кожного з них.

Реформування державного управління має перетворювати систему органів виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність державного управління та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату. Необхідно максимально оздоровити держапарат, підняти його ефективність незалежно від персоналій, які очолюють те чи інше міністерство, агентство, службу або інспекцію, позбавивши його від чинників, що породжували корупцію, зловживання, неефективність діяльності.

3. Механізм реалізації адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч.1 ст. 113 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Це положення означає, що **Кабінет Міністрів — як уряд — очолює систему органів виконавчої влади**. Відтак усі інші органи виконавчої влади підпорядковані, підконтрольні й підзвітні Кабінету Міністрів. Статус Кабінету Міністрів України як вищого серед органів виконавчої влади підтверджується також п. 9 частини першої ст. 116 Конституції, згідно з яким Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

До складу Кабінету Міністрів входять:

- Прем'єр-міністр України;
- Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри;
- Міністри.

Важливе значення для забезпечення ефективної роботи Кабінету Міністрів України має раціональна організація його діяльності, що включає в себе визначення порядку виконання функцій та повноважень уряду. Серед функцій уряду слід розрізняти наступні групи функцій.

1. *Функції Кабінету Міністрів як колегіального органу, що реалізуються шляхом проведення засідань уряду:* розробка, прийняття та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку країни; вироблення та здійснення політики уряду; прийняття актів (постанов, розпоряджень) Кабінету Міністрів; реалізація права законодавчої ініціативи; обговорення найважливіших питань життя держави та суспільства, а також діяльності самого уряду; заслуховування звітів членів Кабінету Міністрів та керівників інших органів виконавчої влади.

Відповідно до Регламенту засідання Кабінету Міністрів скликає

Прем'єр-міністр. Засідання Кабінету Міністрів проводяться щосереди і розпочинаються о 10-й годині. На засіданнях Кабінету Міністрів головує Прем'єр-міністр, а в разі його відсутності - Перший віце-прем'єр-міністр.

Засідання Кабінету Міністрів вважається правоможним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів. Рішення Кабінету Міністрів приймаються шляхом голосування більшістю голосів посадового складу Кабінету Міністрів. Члени Кабінету Міністрів беруть участь у засіданні Кабінету Міністрів особисто.

Акти Кабінету Міністрів *нормативного характеру* (затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього) *видаються у формі постанов.*

Акти Кабінету Міністрів *з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань* (схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму; затвердження державної цільової програми, плану заходів; утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; виділення коштів з резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру) *видаються у формі розпоряджень.*

2. *Функції Кабінету Міністрів, що виконуються кожним членом уряду* відповідно до вимог закону або конкретного доручення Кабінету Міністрів.

Прем'єр-міністр України, керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує діяльність Кабінету Міністрів України на забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, та

здійснення інших повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України, надає з цією метою доручення членам Кабінету Міністрів України.

У разі коли питання, що потребує вирішення, належить до компетенції центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра, доручення Прем'єр-міністра надається такому міністрові. Доручення Прем'єр-міністра оформляється як офіційний документ організаційно-розпорядчого характеру на спеціальному бланку.

Прем'єр-міністр, здійснюючи надані законом повноваження, проводить наради, робочі зустрічі та консультації з керівниками центральних органів виконавчої влади, Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим та головами місцевих держадміністрацій, заслуховує інформацію керівників зазначених органів з окремих питань їх діяльності, надсилає їм офіційні листи.

Для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба - апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в установленому порядку Кабінетом Міністрів України.

У разі відсутності Прем'єр-міністра у зв'язку з відпусткою, закордонним відрядженням чи хворобою його повноваження виконує Перший віце-прем'єр-міністр України або Віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів розподілом повноважень.

Повноваження Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України визначено в ст.. 43 Закону України «Про Кабінет Міністрів»:

1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідних напрямках діяльності;

3) забезпечує підготовку питань для розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України, попередньо розглядає і погоджує проекти законів, актів

Президента України, що готуються Кабінетом Міністрів України, та проекти відповідних актів Кабінету Міністрів України, сприяє узгодженню позицій між членами Кабінету Міністрів України, вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

4) забезпечує взаємодію Кабінету Міністрів України з Президентом України та Верховною Радою України з питань діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

5) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України, має право бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України та її органів, брати участь у роботі колегій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

6) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України;

7) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

8) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень та інші повноваження.

Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України за рішенням Президента України очолює міністерство.

Міністр України згідно до ст.. 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів»:

1) забезпечує виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, формування та реалізацію державної політики, виконання інших покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у відповідній сфері;

2) спрямовує та координує діяльність відповідних центральних органів виконавчої влади;

3) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням своїх повноважень із спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади;

4) скріплює підписом акти Президента України, видані в межах повноважень, , з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, та забезпечує їх виконання;

5) погоджує проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, з питань, що належать до сфери діяльності міністерства, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

6) подає на розгляд Кабінету Міністрів України проекти законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, розробником яких є міністерство чи центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

7) видає обов'язкові до виконання накази з питань, що належать до сфери діяльності міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується ним;

8) здійснює підготовку питань для розгляду Кабінетом Міністрів України;

9) бере участь у розгляді питань на засіданнях Кабінету Міністрів України та вносить пропозиції щодо порядку денного засідань Кабінету Міністрів України;

10) представляє в установленому порядку Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

11) веде переговори і підписує міжнародні договори України відповідно до наданих йому повноважень;

12) за рішенням Кабінету Міністрів України здійснює керівництво консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, що утворюються Кабінетом Міністрів України та ряд інших повноважень.

3. *Функції Кабінету Міністрів, що виконуються його робочими органами. Так відповідно до ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів» Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі цих органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою.*

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду покладено на його апарат — Секретаріат Кабінету Міністрів, що діє на підставі Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів, яке затверджує Кабінет Міністрів. Секретаріат очолює Керівник Секретаріату Кабінету Міністрів.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень.

Водночас існує проблема відсутності достатніх важелів впливу Кабінет Міністрів України на місцеві державні адміністрації. Кабмін, зокрема, не може скасувати рішення голів місцевих державних адміністрацій - цим повноваженням наділений Президент. Хоча, згідно ст.118 Розділу VI основного Закону, голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень є відповідальними як перед Президентом, так і перед Кабінетом Міністрів України.

Великого значення набуває також розв'язання проблеми забезпечення стабільності роботи Кабінету Міністрів України. Досвід попередніх років, що в умовах розділеного правління (коли більшість у Верховній Раді України та Президент належать до різних, конкуруючих політичних сил), може скластися ситуація частих змін Уряду. Така ситуація обумовлена особливостями процедури формування та відповідальності Уряду. Діюча

Конституція визначає Кабінет Міністрів України відповідальним як перед Президентом, так і перед Парламентом (ст. 113). У той же час, основна ініціатива та повноваження у процесі формування Кабінету належать Главі держави.

Проблеми відповідальності Кабінету Міністрів України перед Парламентом актуалізуються також у зв'язку з практикою реалізації одного з основоположних, згідно Конституції України, елементів легітимації Уряду - схвалення Програми діяльності Уряду.

Світова практика здебільшого передбачає два підходи до схвалення такої програми. Перший полягає у необхідності парламентської інвеститури уряду, що передбачає затвердження парламентом персонального складу уряду з одночасним схваленням програми його діяльності. Інститут інвеститури є одним із механізмів системи стримувань і противаг, оскільки надає право главі держави розпустити парламент у разі його відмови в довірі уряду. Інший підхід, притаманний зокрема Україні, полягає в тому, що програму своєї діяльності на розгляд Парламенту подає вже сформований Уряд, члени якого (окрім Прем'єр-міністра) призначаються на посади без затвердження ВР України.

В частині схвалення та виконання Програми діяльності Уряду Конституція України має низку прогалин. Так, Основний Закон України містить імперативну норму про те, що Прем'єр-міністр України спрямовує роботу Уряду на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої ВР України (ст. 114, частина четверта). Водночас чинні Конституція України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не врегульовують ситуацію, коли:

- КМУ не подає до ВР України програму своєї діяльності;
- ВР України не вносить до порядку денного розгляд такої програми;
- за постанову щодо схвалення програми діяльності КМУ не проголосувала необхідна кількість народних депутатів;
- ВР України визнає такою, що втратила чинність раніше схвалену програму діяльності КМУ;

- ВР України приймає нову програму діяльності КМУ, не скасовуючи раніше схвалену.

Неврегульованим на конституційному рівні залишається і питання про термін, на який має ухвалюватися програма діяльності Уряду. Зазвичай граничний термін діяльності уряду залежить від форми правління конкретної держави та обмежується часом обранням нового складу парламенту чи глави держави, перед якими «старий» уряд складає свої повноваження. Враховуючи це, програма діяльності Уряду мала б затверджуватися на відповідний міжвиборчий період. У той же час відсутність розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади, що призводить до політизації та зниження професійного рівня державної служби в Україні.