

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Навчально-методичний посібник для здобувачів вищої освіти
ступеня доктора філософії у галузі знань 08 “Право”,
спеціальність 081 “Право”

Одеса, 2021

Рекомендовано до друку рішенням кафедри конституційного права (протокол № 1 від «30» серпня 2021 р.), навчально-методичною радою Національного університету «Одеська юридична академія» (протокол №1 від «23» вересня 2021 р.).

Авторський колектив:

Д.С. Терлецький, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент (теми 1-2; загальна редакція посібника);

Ю.Д. Батан, асистент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук (теми 4 (крім питання 5), 5, 6; технічна редакція посібника);

О.В. Олькіна, доцент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент (теми 7, 8, питання 5 теми 4);

Ю.З. Констанкевич, асистент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» (тема 3).

Рецензенти:

О.М. Бориславська, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка.

В.Ф. Нестерович, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Діденка.

Терлецький Д.С., Батан Ю.Д., Олькіна О.В., Констанкевич Ю.З. Конституційно-правові питання виконавчої влади : навч.-метод. посібник / за заг. ред. Д.С. Терлецького. Одеса, 2021. 120 с.

Навчально-методичний посібник присвячено системному конституційно-правовому аналізу актуальних питань організації та здійснення виконавчої влади в Україні та співвіднесених з нею процесів публічного управління та адміністрування.

Посібник підготовлено відповідно до вимог державних освітніх стандартів для викладачів закладів вищої освіти та здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії у галузі знань 08 “Право”, спеціальність 081 “Право”.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	6
ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ	9
ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОГО КУРСУ	10
Тема 1. Публічна влада в структурі конституційного права.....	10
Тема 2. Система, зміст та значення конституційних принципів організації та здійснення публічної влади	19
Тема 3. Виконавча влада та публічне управління	31
Тема 4. Вищий інституційний рівень виконавчої влади.....	44
Тема 5. Центральний інституційний рівень виконавчої влади	63
Тема 6. Місцевий інституційний рівень виконавчої влади	76
Тема 7. Взаємодія органів публічної влади на місцевому територіальному рівні.....	87
Тема 8. Участь громадськості у формуванні та реалізації виконавчої влади та публічного управління	96
ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	106
ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ДО СЕМЕСТРОВОГО КОНТРОЛЮ (ІСПИТІВ І ЗАЛІКІВ)	120

ВСТУП

Дотепер в історії сучасної України не було жодного політично окремого періоду, коли б на найвищому офіційному рівні не йшлося про необхідність удосконалення чинного конституційного регулювання.

Змістовний аналіз реалізованих протягом 2004 – 2019 років змін до Конституції України засвідчує, що у переважній більшості випадків точкою прикладання зусиль виступали і продовжують виступати конституційні положення, присвячені компетенційним взаємозв'язкам у так званому трикутнику «Верховна Рада України – Президент України – Кабінет Міністрів України», які кореспондовані насамперед явищу виконавчої влади.

Втім, вироблення та запровадження такої конституційної моделі організації публічної влади, яка б відповідала об'єктивному суспільному інтересу і забезпечувала послідовну розбудову та узгоджене функціонування системи публічного управління, попри неодноразові спроби, досі залишається не вирішеним завданням.

Водночас було б безпідставним спрощенням стверджувати, що функціональне призначення конституційно-правового регулювання в контексті цього завдання обмежене лише збалансованим упорядкуванням компетенційних взаємозв'язків між вищими органами української держави, які у концентрованому вигляді відображає форма державного правління.

Загалом, в аспекті визначення предмета конституційно-правового регулювання слід вказати, що воно спрямоване на упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із організацією та здійсненням публічної влади. При цьому на відміну від інших публічно-правових галузей, конституційне право врегульовує лише ті з них, які мають політичний характер, тобто публічно-політичні відносини владарювання. Вихідною засадою такого регулювання є, без сумніву, обмеження, зокрема самообмеження, влади за допомогою права.

Водночас вплив закріплених на рівні Конституції України цінностей та принципів, при чому у низці випадків – закріплених імпліцитно, а тому скоріш зумовлених Конституцією України, без сумніву сягає значно глибше. Йдеться про ступінь їхньої конкретизації у діяльності органів публічної влади на різних територіально-інституціональних рівнях, визначенні параметрів взаємодії нетотожних за своєю природою суб'єктів публічного управління, формуванні ціннісних засад публічного адміністрування.

Наведені міркування визначили загальну цільову спрямованість навчальної дисципліни «Конституційно-правові питання виконавчої влади» та, відповідно, цієї роботи – системний конституційно-правовий аналіз актуальних питань організації та здійснення виконавчої влади в Україні та співвіднесених з нею процесів публічного управління та адміністрування.

Навчальна дисципліна «Конституційно-правові питання виконавчої влади» викладається здобувачам вищої освіти ступеня доктора філософії у галузі знань 08 “Право”, спеціальність 081 “Право”, у Національному університеті “Одеська юридична академія”.

Структура та змістовне наповнення навчальної дисципліни розроблені в такий спосіб, аби забезпечити формування цілісного усвідомлення не тільки чинного конституційно-правового регулювання виконавчої влади в Україні, його передумов, особливостей та перспектив удосконалення, але водночас конституційно-правового впливу на визначення та забезпечення балансу публічних та приватних інтересів, інтересів більшості і меншості при здійсненні публічного управління, допустимих меж втручання суб'єктів владних повноважень у приватне життя особи.

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Здобуття особою вищої освіти згідно з сучасними вимогами до організації та здійснення освітнього процесу має забезпечувати формування систематизованих знань, умінь і навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей.

За такого підходу, видається беззаперечним, що викладання правничих дисциплін не може бути зведене лише до навчання відомостям та фактам або вивчення правових приписів у певній сфері нормативно впорядкованих суспільних відносин.

Натомість має йтися про активізацію пізнавальної діяльності здобувачів вищої освіти, розвиток творчого та критичного мислення. Якщо провідною ознакою творчого мислення є спроможність людини творити ідеї, то в основі критичного мислення лежить раціональне, рефлексивне мислення, спрямоване на самопізнання та усвідомлення оточуючої дійсності.

Критичне мислення передбачає розвиток:

- аналітичного мислення (аналіз інформації, відбір фактів, порівняння, зіставлення фактів, явищ);

- асоціативного мислення (встановлення асоціацій з раніше вивченими, знайомими фактами, явищами);

- логічного мислення (вміння вибудовувати логіку доказу рішення, що приймається, внутрішню логіку проблеми, що вирішується, логіку послідовності дій);

- системного мислення (вміння розглядати об'єкт, який вивчається, та проблеми в цілісності їх зв'язків та характеристик).

Розвиток критичного мислення спрямований на вдосконалення здобувачами вищої освіти навичок роботи з юридично значущою інформацією (нормативно-правовими, правозастосовними актами національного та міжнародного характеру; доктринальними джерелами тощо), серед яких особливого значення набувають навички пошуку та верифікації релевантних відомостей, необхідних для всебічного аналізу та аргументованого вирішення певного завдання.

Важливе значення для розвитку критичного мислення відіграє навчання методам та методикам юридичної аргументації та тлумачення, засадам методологічного та порівняльного аналізу законодавства. В основі розумової діяльності, що є процесом відображення дійсності, лежить практична діяльність. Натомість мислення являє собою сукупний продукт пізнавальної діяльності, є здатністю людини до міркування, що ґрунтується як на використанні інформації, отриманої на цей момент, так і знань, що були засвоєні значно раніше.

Маючи на меті слідувати вказаним методичним засадам при викладанні навчальної дисципліни «Конституційно-правові питання виконавчої влади», кожна викладена у навчально-методичному посібнику тема складається з двох частин.

Перша частина включає теоретичний мінімум – тези теоретичного матеріалу з відповідної теми, які, з одного боку, в контексті чинного законодавства відображають авторське бачення проблемних питань, з іншого – враховують позиції тих науковців, які безпосередньо досліджували проблематику організації та здійснення виконавчої влади в Україні.

Такий теоретичний мінімум у жодному разі не повинен сприйматися як каталог формалізованих відповідей за програмою навчальної дисципліни. Натомість йдеться про забезпечення здобувачів вищої освіти вихідною інформацією для підготовки до лекційних і практичних занять і надання можливості сконцентрувати увагу на найбільш складних і актуальних питаннях.

Друга частина включає уніфікований набір завдань, які мають сприяти формуванню у здобувачів вищої освіти вмінь і навичок практичного застосування знань, отриманих на лекціях та під час самостійної підготовки до практичних занять.

До такого набору завдань включено: тестові завдання, питання для дискусійного обговорення під час практичних занять та практичні завдання для вирішення при підготовці або під час практичних занять.

При цьому, переконані, що при проведенні практичних занять належну увагу має бути приділено передусім вирішенню (перевірці) практичних завдань та, залежно від конкретних обставин, – дискусійному обговоренню проблемних питань.

Практичні завдання спеціально розроблені до кожної теми і спрямовані на формування та розвиток здатності фахово аналізувати інформацію, оцінювати повноту та можливості її використання, а також здатності практичного застосування набутих знань у різних правових ситуаціях, виокремлення юридично значущих фактів і формування обґрунтованих висновків.

Основу переважної більшості практичних завдань складає конкретна правова ситуація, а поставлені до неї питання утворюють вправу на задану тему, виконання якої обов'язково вимагає комплексного застосування теоретичних знань та релевантних джерел правового регулювання.

Залежно від обставин час, тривалість та форма вирішення практичних завдань можуть змінюватися, але в будь-якому разі передбачає формулювання аргументованої відповіді – логічно несуперечливих суджень, доказів та висновків, що ґрунтуються на правильно обраних правових приписах. І лише в тому разі, коли їх застосування до конкретної ситуації є вірним, практичне завдання може вважатися повним та правильним.

Відповідно, вирішення практичних завдань, передусім, потребує чіткого усвідомлення усіх обставин та фактів конкретної правової ситуації та сформульованого завдання.

Дискусійне обговорення спеціально відібраних для кожної теми питань окрім, власне, формування та розвитку у здобувачів вищої освіти комунікативних умінь і навичок, включаючи навички юридичної аргументації та інтерпретації, також спрямоване на практичне застосування

ними набутих знань, усвідомлення наявних проблем та перспектив правового регулювання організації та здійснення публічної влади та управління.

Серед усього різноманіття наявних форм і методик дискусійного обговорення, зважаючи на змістовний наголос на розвиток критичного мислення, слід виділити організацію міжгрупової дискусії у формі дебатів. З-поміж інших форм саме дебати найкращою мірою забезпечують цілісне сприйняття певного правового явища чи процесу та сприяють розвитку навичок аргументації та інтерпретації в умовах обмеженого часу.

За зразок при проведенні дебатів може бути обраний варіант, який включає:

1) формулювання так званого бінарного питання, тобто питання, яке передбачає лише відповіді «так» або «ні» (наприклад, чи підтримуєте ви запровадження в Україні інституту префектів);

2) поділ групи здобувачів вищої освіти на три групи учасників дебатів: суддів, учасників, які мають підтримувати відповідь «так», та учасників, які мають підтримувати відповідь «ні». Кількість учасників кожної групи може варіюватися залежно від обставин;

3) спільна підготовка групою учасників аргументів на обґрунтування своєї позиції. Кількість аргументів та тривалість підготовки так само може варіюватися залежно від обставин, але, за загальним правилом, не повинна перевищувати 6 аргументів для кожної групи та 15 хв. відповідно;

4) проведення дебатів в такий спосіб, аби почерговий виступ учасника від кожної з груп не перевищував 1 хв. Тривалість виступу під час дебатів ані змінювати, ані порушувати не можна. Кожен учасник дебатів, окрім першого, протягом 1 хв. має спочатку відреагувати на аргумент учасника іншої групи, а потім озвучити власний аргумент.

5) оцінювання учасників дебатів. Здійснюється спочатку індивідуально і по черзі суддями і лише потім – викладачем. При цьому і судді, і викладач мають навести пояснення тієї чи іншої оцінки для кожного з учасників. Оцінювання має враховувати показані результати щодо застосування знань, аргументації власної позиції та контраргументації позиції опонента. Після цього викладач аналогічно оцінює суддів.

Більш детально із наявними формами та методиками дискусійного обговорення можна ознайомитися у спеціальній літературі, наприклад, у навчальному посібнику В.Г. Чужикової «Методика викладання права» (К. : КНЕУ, 2009. 425 с.).

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

№ з/п	Назва теми	лекції (денна / заочна / вечірня)	практичні заняття (денна / заочна / вечірня)
1.	Публічна влада в структурі конституційного права	2/1/2	2/1/2
2.	Система, зміст та значення конституційних принципів організації та здійснення публічної влади	2/1/2	2/1/2
3.	Конституційний дизайн виконавчої влади та публічного управління	2/1/2	2/0/2
4.	Вищий інституційний рівень виконавчої влади	2/1/2	2/0/2
5.	Центральний інституційний рівень виконавчої влади	2/0/2	2/1/2
6.	Місцевий інституційний рівень виконавчої влади	2/0/2	2/1/2
7.	Взаємодія органів публічної влади на місцевому територіальному рівні	2/0/2	1/0/1
8.	Участь громадськості у формуванні та реалізації виконавчої влади та публічного управління	2/0/2	1/0/1
	ЗАГАЛОМ	16/4/16	14/4/14

ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОГО КУРСУ

Тема 1. Публічна влада в структурі конституційного права

Мета вивчення: теоретичне узагальнення знань здобувачів вищої освіти про сутність понять «політична влада», «державна влада», про сутність публічної влади та її види, конституційно визначену систему органів публічної влади; формування вмінь та навичок аналізу правового статусу органів та посадових осіб публічної влади; застосування на практиці Конституції України та інших нормативно-правових актів, виокремлення юридично значущих фактів і формування обґрунтованих правових висновків.

Питання

1. Політична влада, публічна влада, державна влада: загальнотеоретичний дискурс.
2. Державна влада: поняття та юридична природа.
3. Публічно-самоврядна влада: поняття та юридична природа.
4. Децентралізація та деконцентрація публічної влади.

Теоретичний мінімум

Політична влада, публічна влада, державна влада: загальнотеоретичний дискурс. Дефініції політичної влади, публічної влади, державної влади та публічно-самоврядної влади є різними за своїм змістом, але вони об'єднані загальним родовим поняттям — влада.

Влада є складним явищем, що існує у суспільстві у різних формах протягом багатьох століть. Незважаючи на те, що кожен з існуючих на сьогодні видів (проявів) влади має певні особливі риси, разом з тим усім їм властиві й спільні ознаки, наявність яких дозволяє вирізнити феномен влади з-поміж інших соціальних феноменів. Визначаючи такі ознаки, насамперед слід наголосити, що влада є особливим видом взаємовідносин щонайменше між двома суб'єктами. Особливістю таких взаємовідносин є те, що один суб'єкт здійснює вольовий вплив на іншого суб'єкта з метою досягнення певної мети. Таким чином, влада не може бути безоб'єктною. Вона завжди передбачає наявність суб'єкта влади та об'єкта влади, які знаходяться між собою у відносинах панування — підпорядкування.

Водночас вольові відносини та примус (чи насильство) не вичерпують змісту феномена влади. Для влади суттєвими є й інші елементи, у тому числі її ресурси. Інакше кажучи, владні відносини виникають і тоді, коли об'єкт влади потребує ресурсів, якими володіє суб'єкт влади. В обмін на частину цих ресурсів суб'єкт влади вимагає від об'єкта підпорядкування та виконання конкретних владних велінь. Такими ресурсами можуть бути соціальні та/або економічні блага, шляхом надання чи позбавлення яких суб'єкт влади може впливати на об'єкт влади.

Отже, під владою слід розуміти здійснюваний з певною метою суб'єктом влади вольовий вплив на поведінку індивідів (їхніх об'єднань)

шляхом використання спеціальних засобів (авторитету, сили, примусу, заохочення, традицій, звичаїв, нормативних приписів, визначення доступу до певних ресурсів тощо).

Вольовий вплив, який здійснюється з метою задоволення усвідомлених інтересів суспільства загалом або його певної частини, виділеної насамперед, але не тільки, за територіальним критерієм, являє собою публічну владу.

Важливо вказати, що йдеться про такі інтереси, які є значущими рівною мірою для переважної більшості членів суспільства або його певної частини, тобто про публічний інтерес. Однак при цьому публічна влада поширюється на усіх без виключення членів суспільства (його частини), в тому числі, і тих індивідів, чиї приватні інтереси не співпадають із публічним інтересом. Однак було б очевидним спрощенням стверджувати, що публічну владу вирізняє лише цільова спрямованість на задоволення публічного інтересу. Слід нагадати, що ще М.М. Коркунов та Г.Ф. Шершеневич вказували, що публічний інтерес є нічим іншим, ніж тією чи іншою сукупністю приватних інтересів. Тому виявлення та забезпечення балансу інтересів більшості й меншості; суспільства (його частини) та окремого індивіда є так само іманентною властивістю публічної влади. Втрата цієї властивості зумовлює втрату публічною владою своєї легітимності, тобто втрату визнання й готовності підкорятися з боку більшості членів суспільства або його певної частини, виродження публічної влади, що врешті-решт матиме наслідком її (само) руйнацію.

Первісним джерелом легітимності публічної влади в усьому різноманітті її форм є людина, зокрема її приватний інтерес, об'єктивований в її невідчужуваних та невід'ємних правах та свободах. Можливість вільної реалізації цих прав та свобод людиною є межею для діяльності публічної влади. Порушення такої умовної межі без належних та справедливих і лише тому – правових підстав, делегітимує владу як неправову, що в свою чергу зумовлює суспільний протест.

В аспекті визначення предмета конституційно-правового регулювання вже було вказано, що конституційне право спрямоване на упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із організацією та здійсненням публічної влади. При цьому на відміну від інших публічно-правових галузей, конституційне право врегульовує лише ті з них, які мають політичний характер, тобто публічно-політичні відносини владарювання.

Інтерес у цьому зв'язку становить позиція М.В. Савчина, який вказує, що за посткласичним підходом конституційне право складно уявити виключно як складову частину публічного права. Скоріше це співвідношення полягає у тому, що конституційне право за своїм обсягом ширше за публічне право (оскільки воно містить фундаментальні принципи, що стосуються і приватного права), однак воно глибоко не визначає, не регулює низку питань публічного права (управління (публічного адміністрування), фінансову систему, оподаткування, процесуальне право тощо). На відміну від класичної концепції розуміння конституційного права, стверджує автор, посткласична

концепція передбачає, що конституційне право виконує функцію узгодження, збалансування приватних і публічних інтересів.

Слід зазначити, що конституційно-правове регулювання здійснюється головним чином щодо організації та здійснення двох видів публічної влади: державної та публічно-самоврядної влади, що водночас не виключає його регулятивного впливу щодо інших видів публічної влади (влади об'єднань громадян та наддержавної влади).

Державна влада: поняття та юридична природа. Погоджуючись з твердженнями про те, що державна влада є «верховною публічною владою» (В.Є. Чиркін); «найбільш загальною за природою і по суті універсальною за сукупністю суб'єктів влади, що реалізується у суспільстві» (В.М. Шаповал), слід наголосити, що заміщення категорії «державна влада» терміном «публічна влада» є неприйнятним ані змістовно, ані формально. Ускладнення публічно-політичних відносин владарювання, їхній еволюційний розвиток, поряд з іншими підставами дозволяє обґрунтовано стверджувати, що державна влада є одним з видів, а не самою публічною владою.

Відповідно, державна влада може бути визначена як вид публічної влади, який являє собою інституціолізований вольовий вплив, здійснюваний з метою задоволення усвідомлених інтересів територіально організованого суспільства, що забезпечується насамперед, але не тільки реалізованою здатністю легального та легітимного застосування примусу.

Важливо підкреслити, що застосування примусу має бути не тільки нормативно упорядковане (легальне), вона має бути легітимним. Забезпечення такої легітимності передбачає також обґрунтування похідного характеру державної влади. У цьому зв'язку Ж.-П. Жакке виділяє «теократичні теорії суверенітету», в основу яких покладено принцип божественного походження влади (теорія про божественне надприродне право, теорія про божественне провіденціальне право) і «демократичні теорії суверенітету», згідно з якими влада походить не від Бога, а від громадян (теорія народного суверенітету, теорія національного суверенітету).

Попри очевидну різницю в наведених підходах, їх об'єднує змістовний наголос на «встановленому характері» (Богом або народом) державної влади, та, відповідно, її органів та посадових осіб, які інституціолізують вольовий вплив. Наведена вихідна теза зумовлює за умов демократичних режимів плюралізм суб'єктів здійснення державної влади, які не можуть бути зведені до органів та посадових осіб державної влади, залучення до здійснення державної влади окремих індивідів та соціальних спільнот, суспільства в цілому. Навіть в умовах недемократичних режимів самого лише легального примусу виявляється недостатньо, тому нерідко відбувається імітація такого залучення, яка, тим не менш, переслідує ту саму мету – забезпечити легітимність.

Конституційно-правове врегулювання публічно-політичних відносин владарювання передбачає визначення параметрів їх здійснення відповідно і на підставі певних правових принципів – відправних ідей, які уособлюють людиноцентричний підхід до взаємовідносин між людиною-суспільством-

державою. Інакше кажучи, йдеться про обмеження влади на підставі і за допомогою права. За такого підходу право, будучи не тотожним закону (який може бути й несправедливим), є тим обмежувальним фактором, вихід за який позбавляє державу її суті та призначення, її легітимності.

Загалом, державна влада може бути охарактеризована через сукупність таких ознак:

1) публічність – втілення усвідомлених інтересів територіально організованого суспільства в цілому;

2) загальність – поширюється на територіально організоване суспільство в цілому, усіх його членів;

3) суверенність – верховенство, повнота, неподільність, самостійність, формальна незалежність державної влади від влади будь-якої організації або особи як у окремій країні, так і за її межами;

4) вольовий характер здійснюваного впливу, який вказує на його усвідомленість, спрямованість на досягнення певної мети – задоволення публічного інтересу;

5) інституціолізований характер здійснюваного впливу, який вказує на наявність та функціонування специфічного апарата (механізму) здійснення завдань і функцій;

6) реалізована здатність легального та легітимного застосування безпосереднього або опосередкованого примусу, що передбачає нормативне упорядкування суспільних відносин та визнання й готовності підкорятися з боку більшості членів суспільства, переконання виправданості й необхідності такого підкорення;

7) «встановлений» характер, який, в той чи інший спосіб засвідчує «похідну» природу державної влади від певного джерела (нації, народу, божественного та (або) надприродного начала), та сутнісно пов'язаний із забезпеченням легітимності державної влади.

Натепер у переважній більшості держав, насамперед тих, які належать до західної правової традиції, таким джерелом влади визнається народ – первісний суб'єкт її здійснення. Зокрема, відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Публічно-самоврядна влада: поняття та юридична природа. Згідно з положеннями ст. 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке являє собою право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140).

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо (через відповідні організаційно-правові форми безпосередньої демократії), так і через органи й посадових осіб місцевого самоврядування.

Нормативною основою здійснення місцевого самоврядування окрім Конституції України виступає Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Водночас слід вказати, що місцеве самоврядування являє собою складне, багатоаспектне політико-правове явище, що розглядається в доктрині публічного права і як один з пріоритетних інститутів громадянського суспільства, і як природне право місцевого населення самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Водночас найбільшого поширення набула позиція, за якою місцеве самоврядування передусім розуміється як самостійна, недержавна, місцева публічно-самоврядна (муніципальна) влада, що є однією із форм публічної влади як такої (О.В. Батанов).

Публічно-самоврядна влада може бути охарактеризована через сукупність таких ознак:

1) публічний характер – спрямована на задоволення усвідомлених інтересів певної частини суспільства – територіальної громади (жителів, об'єднаних постійним проживанням на відповідній території);

2) загальний характер – поширюється на усіх об'єднаних постійним проживанням на відповідній території жителів;

2) особливий суб'єкт – територіальна громада, яка є основним носієм «його функцій і повноважень» (ст.6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

3) цільова та функціональна спрямованість на задоволення та захист місцевих інтересів, сфера яких окреслюється колом питань місцевого значення;

4) відповідно, особливий об'єкт – питання місцевого значення;

5) системність - здійснюється територіальною громадою безпосередньо, а також через органи й посадових осіб місцевого самоврядування, які конститууються нею, підзвітні та відповідальні перед нею;

6) правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Децентралізація та деконцентрація публічної влади. Система взаємовідносин між складовими системи публічної влади прямо пов'язана з явищами децентралізації та деконцентрації, спільними для яких є вилучення певних владних повноважень від органів публічної влади центрального рівня і наділення такими повноваженнями органів публічної влади місцевого рівня.

Загалом децентралізація може бути визначена як спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах (А. Вікторовська).

Слід наголосити, що натеper не є виправданим ототожнення децентралізації у її найширшому розумінні з місцевим самоврядуванням. Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. У цьому зв'язку виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу.

Територіальна децентралізація – означає створення органів публічної влади, які здійснюватимуть владно-управлінську діяльність в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.

Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів.

Горизонтальна децентралізація – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної влади, крім керівного органу.

Явище й процес децентралізації охоплює деконцентрацію, тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної влади. Однак у такому разі центральні органи державної влади передають повноваження своїм територіальним підрозділам або представникам центральної влади (місцевим представництвам). За деконцентрації центральні органи державної влади контролюють законність та доцільність дій деконцентрованих органів влади. З наведених причин деконцентрацію інколи визначають як адміністративну децентралізацію, оскільки йдеться про створення на місцях

спеціальних органів (префектур, державних адміністрацій тощо) та наділення їх повноваженнями здійснення державної (виконавчої) влади.

Завдання до теми

Тестові завдання

1. На рівні яких адміністративно-територіальних одиниць натеper законодавчо не передбачено утворення виконавчих органів місцевого самоврядування?

1. села;
2. селища;
3. міста;
4. району.

2. На рівні яких адміністративно-територіальних одиниць законодавчо передбачено утворення місцевих органів виконавчої влади?

1. села;
2. селища;
3. міста;
4. району.

3. Який орган належить до органів виконавчої влади?

1. Рахункова палата;
2. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення;
3. Державний комітет з питань телебачення і радіомовлення України;
4. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

4. Щодо яких законів України Президент України не наділений повноваженням накладати вето;

1. законів про Державний бюджет України;
2. законів про внесення змін до Конституції України;
3. законів про судоустрій, судочинство, статус суддів;
4. законів щодо правового режиму воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

5. Який суб'єкт наділений повноваженням скасовувати акти обласних місцевих державних адміністрацій?

1. Президент України;
2. Прем'єр-міністр України;
3. Кабінет Міністрів України;
4. прокурор відповідної області.

Практичні завдання

1. У червні 2018 року народний депутат України Василенко І.П. подав до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду

першої інстанції позов, у якому зазначив, що 20 грудня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1111, а 22 грудня 2016 року цей Закон було направлено на підпис Президенту України, проте останній у встановлений частиною другою статті 94 Конституції України строк згаданий Закон не підписав та не оприлюднив, як і не застосував передбачене пунктом 30 частини першої статті 106 Основного Закону право вето з наступним поверненням Закону № 1111 на повторний розгляд парламенту.

Листом від 15 квітня 2018 року Голова Верховної Ради України підтвердив, що конституційна процедура набрання чинності Законом № 1111 не була завершена через не підписання його Президентом України.

Таку бездіяльність Президента України щодо не підписання Закону № 1111, на переконання позивача, суд має визнати протиправною та зобов'язати відповідача підписати й офіційно оприлюднити зазначений Закон.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, яке рішення у справі має прийняти адміністративний суд.

2. Проаналізуйте у системному зв'язку положення ч. 4 ст. 106 Конституції України та положення ч. 3 ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». За результатами – надайте аргументовану відповідь щодо відповідності нормативно визначеної процедури контрасигнації системі стримувань та противаг, зумовлених принципом розподілу влади.

При цьому аргументовано зазначте, чи може Прем'єр-міністр України та (або) міністр відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених п. 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України, та за виконання такого акта, відмовитися від його скріплення своїм підписом.

3. Голова Одеської обласної державної адміністрації звернувся до Одеського окружного адміністративного суду із позовом, в якому просить суд визнати протиправним та скасувати рішення Одеської обласної ради від 18.12.2018 № 789 «Про посилення контролю за роботою Одеської обласної державної адміністрації» та результати голосування з вказаного питання.

Цим рішенням Одеська обласна рада зобов'язала Одеську обласну державну адміністрацію: здійснювати делеговані обласною радою повноваження під безпосереднім контролем обласної ради, зокрема голів профільних депутатських комісій; надавати оперативну інформацію щодо стану виконання делегованих повноважень; забезпечувати щоквартальне звітування керівників структурних підрозділів щодо стану виконання делегованих повноважень; щорічно, до лютого, звітувати на сесії обласної ради про стан виконання делегованих обласною радою повноважень.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте в контексті релевантних положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яке рішення у справі має прийняти адміністративний суд.

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Делегування делегованих повноважень.
2. Національні регулятори в контексті принципу поділу державної влади.
3. Децентралізація в умовах унітарного державного устрою.

Тема 2. Система, зміст та значення конституційних принципів організації та здійснення публічної влади

Мета вивчення: засвоєння здобувачами вищої освіти знань про зміст та значення конституційно зумовлених принципів організації та здійснення публічної влади в Україні, формування вмінь та навичок їхнього застосування при системному та структурно-функціональному аналізі системи публічної влади в Україні.

Питання

1. Принципи організації та здійснення публічної влади: поняття та значення
2. Принцип верховенства права.
3. Принципи поділу державної влади та стримування та противаг.
4. Принцип функціональної взаємодії органів публічної влади.
5. Принципи належного урядування.

Теоретичний мінімум

Принципи організації та здійснення публічної влади: поняття та значення. У найбільш концентрованому вигляді конституційно-правове регулювання функціонально спрямоване на визначення параметрів здійснення державної та публічно-самоврядної влади відповідно і на підставі певних правових принципів – відправних ідей, які уособлюють людиноцентричний підхід до взаємовідносин між людиною-суспільством-державою. Інакше кажучи, йдеться про обмеження такої влади на підставі і за допомогою права. За такого підходу право, будучи не тотожним закону (який може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи), є тим обмежувальним фактором, вихід за який позбавляє державу її суті та призначення, її легітимності.

Джерелом легітимності публічної (державної та публічно-самоврядної) влади є людина, а точніше – її активна участь у суспільно-політичному житті суспільства й держави (у правовій, політичній, господарській сферах життєдіяльності). При цьому критерієм оцінки діяльності публічної влади виступають невідчужувані та невід’ємні права людини. Можливість вільної реалізації цих прав безпосередньо людиною є межею для діяльності публічної влади. Порушення такої умовної межі без належних та справедливих і лише тому – правових підстав, делегітимує владу як неправову, що в свою чергу зумовлює суспільний протест.

Для досягнення наведених вище критеріїв легітимності публічної влади її організація та здійснення мають відбуватися таким шляхом, який би віддзеркалював її правовий характер. Це передбачає утворення різних за рівнем та повноваженнями органів публічної влади, особливий порядок їхнього формування, зокрема шляхом народного волевиявлення, встановлення повноважень, засобів контролю за їх діяльністю з боку інших органів та всього суспільства, способи їхньої взаємодії, підзвітності, відповідальності тощо.

При цьому такі принципи-вимоги до організації та здійснення публічної влади можуть мати різні форми зовнішнього вираження – не всі з них експліцитно закріплені конституцією та іншими нормативно-правовими актами, що зайвий раз підкреслює важливість правозастосовної та інтерпретаційної діяльності органів конституційної юрисдикції та судів. З цієї причини не існує і не може існувати якогось вичерпного, тим більше догматичного, переліку таких принципів, які еволюціонують одночасно із розвитком загальновизнаних уявлень про соціальну справедливість, свободу, рівність, людську гідність тощо. Водночас, видається можливим, вказати, що найбільший вплив на організацію та здійснення публічної влади здійснюють принцип верховенства права; принцип конституційного демократизму, принципи поділу державної влади та функціональної взаємодії її органів

Принцип верховенства права є основоположним принципом національного правового регулювання, концентрованим втіленням політико-правової ідеї обмеження, у тому числі самообмеження, публічної влади за допомогою права в інтересах людини і суспільства. При цьому Україна є чи не єдиною державою, в Конституції якої зафіксоване положення не тільки про верховенство права (ч. 1 ст. 8), батьківщиною якого прийнято вважати Великобританію, а й положення про правову державу (ст. 1), яку небезпідставно вважають німецьким винаходом. Як у західній, так і у вітчизняній літературі думки щодо їх співвідношення різняться. Одні автори вважають правову державу (*Rechtsstaat*) сучасним німецьким варіантом верховенства права (*the Rule of Law*); інші – намагаються провести відмінності між ними, розглядаючи ці поняття як вирази двох правових традицій – романо-германської та англосаксонської, які не є ні тотожністю, ні частинами одна одної.

Ідеї верховенства права виникла, а згодом сформувалася у вигляді концепції як реакція на сваволлю, деспотію і тиранію з боку монархічних режимів і виступала як протипоказ зловживанням владою. Історичний досвід засвідчив, що писаний закон далеко не завжди ставав гарантією від державного свавілля. Тому мета верховенства права – це не просто формальне забезпечення порядку, передбаченого законами та іншими нормативними актами, встановленими державою, а утвердження такого правопорядку, який обмежує абсолютизм публічної, передусім виконавчої, влади, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми. Звідси випливає майже беззаперечний висновок: самостійного значення, відмінного від принципу верховенства закону, принцип верховенства права набуває тоді, коли право розглядається як явище, яке не міститься виключно в законах та інших нормативних актах, тобто коли має місце теоретичне і практичне розрізнення права і закону.

На відміну від англо-американської традиції верховенства права, яка фактично ніколи не ототожнювала право і закон, в континентальній Європі, зокрема, в Німеччині, принцип правової держави пройшов складніший шлях. Водночас натеper, на думку переважної більшості правознавців, відмінності між ними є швидше термінологічними, ніж змістовними, що дає підстави

стверджувати про те, що в сучасному світі вони стали майже прототипами одне одного, «узагальненими назвами споріднених концепцій», що відкидає можливість пошуку суттєвої різниці між ними.

Принципом верховенства права охоплюється низка тісно пов'язаних між собою складових – вимог, до яких згідно з схваленою Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією) доповіддю «Верховенство права» 2011 року, належать: законність; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом.

Законність. Верховенство права, безумовно, передбачає наявність і суворе дотримання писаних законів. Але йдеться не про формальну законність, тобто до правління на основі закону, незалежно від його змісту.

Верховенство права передбачає, по-перше, законність, оснований на визнанні і беззастережному прийнятті найвищої цінності людини, її убезпеченні від свавілля органів та посадових осіб публічної влади. Це цілком відповідає практиці Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях неодноразово акцентував увагу на тому, що вислів «згідно з законом» – означає «щоб закон не суперечив принципу верховенства права».

По-друге, з підпорядкованості закону не виключається жоден орган публічної влади, включаючи орган законодавчої влади – парламент. Він зв'язаний ухваленим ним законом до тих пір, поки закон не скасований чи не змінений відповідно до законодавчої процедури, встановленої також у правовий спосіб, засади якої, як правило, визначаються конституцією.

Конституція України містить положення, які свідчать про те, що вона міцно стоїть на позиціях провідної ролі закону в системі нормативних актів (зрозуміло, після самої Конституції як акта найвищої юридичної сили). Це чи найпереконливіше засвідчує ст. 92 Конституції України, яка встановлює перелік питань, які належать до предмета регулювання законом. Слід також вказати, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19).

У той же час сучасне розуміння верховенства права зумовлює змістовне й ієрархічне виокремлення з поміж усіх інших джерел національно-правового регулювання конституції держави, що знаходить свій прояв у визнанні за нею найвищої юридичної сили. При цьому норми конституції здебільшого визнаються нормами прямої дії, що зафіксовано, зокрема, у ст. 8 Конституції України. Пряма дія Конституції є однією з вирішальних умов інтеграції її правового змісту у соціальну практику.

Юридична визначеність означає насамперед вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, що адресовані безпосередньо приватним особам, які повинні мати можливість передбачати правові наслідки своєї поведінки. Показовою у цьому відношенні є позиція Європейського суду з прав людини, послідовно проведена ним у декількох рішеннях, зокрема у відомій справі «Санді Таймз» проти Сполученого

Королівства». Згідно з цією позицією будь-яка норма не може вважатися *«законом, якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю так, щоб громадянин самотійно або, якщо у цьому буде потреба, з професійною допомогою міг передбачати з долею вірогідності, яка може вважатися розумною за цих обставин, наслідки, до яких можуть призвести конкретні дії»*.

Нерідко, окремим проявом юридичної визначеності розглядають вимогу «захисту довіри», яка передбачає, зокрема, забезпечення: а) впевненості осіб у тому, що їхнє правове становище залишатиметься стабільним і в майбутньому не погіршуватиметься; б) публічності діяльності держави, стабільності законодавства та прогнозованості його розвитку; в) адекватного дискреційним повноваженням відповідних державних органів захисту від свавільних рішень; г) поваги держави до так званих «легітимних очікувань» (*legitimate expectation*), тобто до її зобов'язань перед особами та їхніх законних очікувань; ґ) закріплення у законі недопустимості «змін до гіршого», тобто погіршення правового становища особи, яка оскаржує рішення про притягнення її до юридичної відповідальності. Нормативним втіленням вимоги «захисту довіри» є, зокрема, закріплений ч. 1 ст. 58 Конституції України принцип незворотності дії закону та інших нормативно-правових актів у часі.

Заборона свавілля, що вимагає обмеження дискреційних повноважень – діяльність як держави загалом, так і усіх органів публічної влади та посадових осіб, має підпорядковуватися утвердженню і забезпеченню прав і свобод людини. Саме вони та їх гарантії відповідно до ст. 3 Конституції України визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Втім, переважна більшість конституційно визначених прав і свобод людини сформульовані у досить загальному вигляді і вимагає конкретизації у поточному законодавстві. Відповідно до вимог верховенства права всі права і свободи мають визначатися виключно законом, що знайшло своє втілення у положеннях вже згадуваної ст. 92 Конституції України. Це, звісно, не позбавляє органи виконавчої влади певних дискреційних повноважень в процесі прийняття ними підзаконних актів і здійснення владно-виконавчої діяльності. Проте межі і характер таких повноважень мають встановлюватися також законом, що прямо закріплено ч. 2 ст. 19 Конституції України.

З обмеженням дискреційних повноважень безпосередньо пов'язана і така вимога верховенства права в системі виконавчої влади, як наявність розвинених процедур в діяльності її органів і посадових осіб, передусім у їх відносинах з громадянами. На відміну від багатьох європейських країн, де існують спеціальні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації таких процедур, в Україні вони залишаються чи не найменш врегульованими.

Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами. Будь-який правовий принцип втілюється у повсякденну практику і захищається за допомогою багатьох суспільних і державних інституцій. Не є винятком у цьому відношенні також принцип верховенства права та його складові. Провідне місце у механізмі його

забезпечення в демократичному суспільстві належить органам судової гілки влади – судам, організація і діяльність, яких ґрунтується на досить різних за своїм змістом і обсягом принципах, найважливіші з яких, як правило, закріплюються у конституціях.

Відправним, визначальним серед них в сучасній державі є принцип незалежності суду і суддів. Він найбільш точно відображає ідею самостійності судової влади в системі розподілу влади. Незалежність судової влади має декілька аспектів: інституційний (його інколи іменують організаційним або інституційно-організаційним), функціональний та особистісний (незалежність самих суддів).

Дотримання прав людини визначає функціонально-ціннісну спрямованість усіх складових принципу верховенства права і с. Невід’ємні, невідчужувані права і свободи людини, як свідчить досвід сучасних розвинутих держав, становлять основу «стримувань і противаг» публічної влади, яка завжди схильна до виходу з-під контролю суспільства. Це той обмежувальний бар’єр, який не може бути подолано на власний розсуд жодною владною інституцією. Пов’язаність усіх гілок влади фундаментальними, невідчужуваними правами і свободами людини розглядається в сучасній теорії та практиці правового регулювання, як безпосередній прояв реалізації верховенства права.

Конституція України в цьому аспекті закріплює засадничі положення, за якими «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави» (ч.2 ст. 3).

В аспекті утвердження і забезпечення прав і свобод людини важливо вказати на вимогу пропорційності до органів та посадових осіб публічної влади при здійсненні ними владних повноважень. Інакше кажучи, йдеться про те, чи було дотримано необхідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками для прав і свобод людини і цілями, на досягнення яких спрямоване відповідна дія рішення (дія) органів та посадових осіб публічної влади.

Міжнародними судовими органами, зокрема Європейським судом з прав людини, та національними судами, передусім конституційними, сформульовано ряд вимог пропорційності, які в узагальненому вигляді зводяться до такого: а) будь-які обмеження основоположних прав і свобод можливі тільки на підставі закону у передбачених Конституцією та/або міжнародно-правовими документами цілях та лише у межах, що є необхідними для нормального функціонування демократичного суспільства; б) такі обмеження мають застосовуватися тільки у випадках, якщо не існує менш обтяжливих засобів і способів запобігання порушенням прав і свобод інших осіб та забезпечення публічних інтересів; в) наслідки заходів, які обмежують реалізацію прав і свобод, не повинні бути надмірними та суворо обумовлюватися метою, що переслідується.

Заборона дискримінації та рівність перед законом. Принцип рівності у правах (рівноправності) та рівності всіх перед законом – властивий практично усім характеристикам верховенства права. Причому, на відміну від деяких інших його складових, цей принцип, як правило, фіксується у конституціях. Так, відповідно до ч. 1 ст. 24 Конституції України громадяни України мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Це означає, по-перше, що вони є рівними в правах і свободах незалежно від місця народження та проживання, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану та інших ознак. Будь-які привілеї чи обмеження для громадян за названими ознаками не допускаються.

По-друге, закон має застосовуватися однаково до всіх осіб. Ніхто не може бути поставлений у привілейоване чи, навпаки, дискриміноване становище залежно від вказаних вище ознак. Рівність перед законом має особливе значення при застосуванні рівних підстав юридичної відповідальності за порушення закону.

По-третє, принцип рівності забороняє нерівне ставлення до ситуацій, які можуть бути порівняні, або рівне ставлення до нерівних ситуацій, якщо таке ставлення не може бути виправдане об'єктивними причинами.

По-четверте, принцип рівності у правах та рівності перед законом передбачає також рівний доступ до суду, рівні права в процесі здійснення правосуддя, тобто право бути вислуханим, користуватися рівним правом на захист тощо.

Принципи поділу державної влади та стримування та противаг.
Принцип функціональної взаємодії органів публічної влади. Однією із умов легітимації державної влади виступає правове забезпечення принципу розподілу державної влади, спрямованого на створення такої системи організації та функціонування державної влади, яка б гарантувала неприпустимість її абсолютизації і відторгнення вищого суверенітету від народу на користь того чи іншого органу держави. У практичному аспекті принцип поділу державної влади передбачає, що конституцією та нормативно-правовими актами визначені функції та компетенція для різних органів державної влади, що має унеможливити концентрацію владних повноважень певним органом та забезпечити взаємний контроль. Здійснення вказаної мети досягається правовим забезпеченням розподілу влади на різних рівнях та за різними критеріями. Так, розподіл державної влади відповідно до функцій прийнято називати функціональним. Прикладом цього є розподіл функцій між органами законодавчої, виконавчої і судової влади, що, насамперед, відображається у конституції (ч. 1 ст. 6 Конституції України).

Також розподіл державної влади здійснюється на інституційному рівні між органами, які приймають рішення, та органами, які ці рішення виконують відповідно до всієї вертикалі влади. Для успішного здійснення своїх функцій відповідні органи наділяються повноваженнями ухвалювати

нормативні акти, які мають відповідати актам вищих органів та бути спрямовані на реалізацію ними своїх функцій.

Особистісний розподіл влади набуває свого безпосереднього вираження у компетенції державних службовців. Межі такої компетенції чітко визначаються законодавством та відповідними посадовими інструкціями. У межах одного державного органу різні державні службовці мають різний обсяг повноважень, функціональних обов'язків. Одні службовці наділені владою приймати рішення, інші мають повноваження готувати необхідні матеріали для підготовки рішень, ще інші наділені можливістю здійснювати контроль тощо. У будь-якому разі особистісний розподіл влади відбувається виключно у межах приписів нормативно-правових актів, які обмежують дискреційні повноваження державних службовців. Іншим проявом Ще одним проявом особистісного розподілу влади може бути так звана сумісність і несумісність посад державних службовців з іншими видами діяльності.

При цьому поділ державної влади рівною мірою передбачає запровадження системи стримування і противаг, яка знаходить свій прояв у конституційному та законодавчому закріпленні повноважень щодо взаємного контролю та участі у формуванні інших органу державної влади.

Наразі сучасний стан розвитку процесів реалізації принципу поділу влади дозволяє казати про загальну тенденцію до раціоналізації системи державної влади, яка відбувається одночасно як шляхом більш чіткого розмежування повноважень усіх гілок державної влади, так і засобами співпраці між ними та їх взаємної інтерференції. У функціональному плані державна влада є цілісним явищем, її розподіл зумовлений тими завданнями, які вона виконує на сучасному етапі свого розвитку, та необхідністю збереження її цілісності. Тобто жодна влада не має достатніх повноважень аби знищити інші чи мати змогу повністю їх ігнорувати в процесі державного управління. Тому всі без виключення гілки влади виявляються визначально зорієнтованими на консолідацію, оскільки протистояння влад за умови реалізації принципу поділу влади призводить не до зникнення «небажаної» конкуруючої влади, а до руйнації всіх влад і всього державного механізму.

Легітимація публічної (державної та публічно-самоврядної) влади в умовах демократичної держави досягається через особливий порядок її конституювання, заснований на ідеї народовладдя, яка в практичному аспекті закріплена через принцип народного суверенітету – визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади (ч. 1 ст. 5 Конституції України). Водночас саме лише нормативне закріплення народного суверенітету не є достатнім для забезпечення демократизму і, відповідно, легітимації публічної влади. Йдеться про складну систему нормативно-інституційних засобів, спрямованих на реальне гарантування участі приватних осіб в публічному управлінні на загальнодержавному та місцевому рівні.

Принципи належного урядування. Особливість цих принципів, порівняно з тими, про які йшлося вище, полягає у тому, що вони стосуються насамперед правозастосовної діяльності органів та посадових осіб публічної

влади, зокрема владно-виконавчої діяльності, що здійснюється у межах адміністративних процедур, спрямовується на прийняття адміністративних актів та їх застосування.

Принципи належного врядування є категорією, яка виникла у межах європейської теорії публічного права. Впровадження названих принципів зумовлено потребою формування єдиних стандартів здійснення публічної влади, які б сприяли максимально повній реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Фактично можна говорити про те, що принципи належного врядування створюють процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права. Разом з тим за допомогою або через принципи належного врядування досягаються і інші цілі: мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного управління.

Існуюча нині система принципів належного врядування стала результатом багаторічного досвіду здійснення публічної влади як окремих європейських країн, так і відповідних інституцій Європейського Союзу. Водночас їх перелік не є закритим, він може доповнюватися новими принципами належного врядування, які неодмінно виникнуть з огляду на надзвичайно стрімкий розвиток та ускладнення суспільних відносин, що спостерігається нині у світі.

Наразі, до принципів належного урядування насамперед відносять:

Принцип участі у прийнятті рішення. Необхідність цього впливає щонайменше з двох статей Конституції України, в яких зазначено, що: а) носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ч. 1 ст. 5) та б) громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38). Потреба в об'єднанні зусиль при здійсненні публічної влади пов'язана з тим, що лише в такий спосіб можна забезпечити розробку таких юридичних актів та процедур їх реалізації, які максимально відповідатимуть очікуванням та потребам суспільства.

Участь у прийнятті рішень може бути як безпосередньою (шляхом залучення їх до розробки проектів нормативних актів, делегування публічних повноважень тощо), так і опосередкованою – через відповідні представницькі органи публічної влади.

Принцип прозорості, який зобов'язує публічну владу організувати свою діяльність в такий спосіб, аби забезпечити її належне інформаційне висвітлення. Це може досягатися шляхом інформування через засоби масової інформації, офіційні веб-сайти, інформаційні стенди тощо про поточні справи, заплановані заходи та прийняті рішення. Прозорість діяльності публічної влади має сприяти підвищенню її ефективності, оскільки вона надає учасникам відповідних відносин можливість краще оцінити контекст рішень, які приймаються, що призводить до підвищення рівня їх передбачуваності.

Реалізація названого принципу сьогодні відбувається через механізми, визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації», Законом України «Про звернення громадян» та низкою інших правових актів.

Принцип підзвітності (відповідальності). Цей принцип прямо закріплений Конституцією України. Так, зокрема, відповідно до ст. 3 держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Загалом підзвітність можна охарактеризувати як юридичний, політичний або моральний обов'язок звітувати перед громадськістю, пояснювати та обґрунтовувати свої дії, а також відповідати на запитання про ті чи інші справи

Принцип підзвітності також передбачає застосування моральних, юридичних або політичних санкцій до тих, хто не відповідає встановленим критеріям. Йдеться про два головних чинники досягнення ефективної підзвітності: відповідальність (право висувати претензії та вимагати відповіді) і юридична забезпеченість (механізм застосування санкцій за відсутність реагування). З інституційного погляду підзвітність – це комплекс взаємовідносин і механізмів контролю. З політичного та соціального погляду це – загальний обов'язок виконувати волю виборців і широкої громадськості.

Забезпечення реалізації принципу підзвітності (відповідальності) досягається через громадський контроль, адміністративне та судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, звітування про посадових осіб публічної влади про свою діяльність, діяльність тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України тощо.

Принцип ефективності. Цей принцип зобов'язує органи та посадових осіб публічної влади до того, аби усі їхні дії (рішення) були своєчасними, такими, що забезпечували б усе необхідне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, на основі попереднього досвіду. Принцип ефективності вимагає раціонального та результативного використання ресурсів для досягнення цілей публічного управління. Ним також охоплюється і тривале (стабільне) використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища.

Принцип неупередженості. Цей принцип відображає вимогу до органів та посадових осіб публічної влади при здійсненні наданих повноважень керуватися публічними інтересами, не допускати суперечностей між приватним інтересом певної особи та її повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Наведений принцип знайшов своє нормативне закріплення в законах України «Про запобігання корупції»; «Про Кабінет Міністрів України»; «Про державну службу»; «Про службу в органах місцевого самоврядування» та багатьох інших правових актах.

Завдання до теми

Тестові завдання

1. Кого насамперед визнають автором концепції «*Rechtsstaat*» (правової держави):

1. Альберта Дайсі
2. Ганса Кельзена
3. Каре де Мальберга
4. Роберта фон Моль

2. Якою складовою верховенства права охоплюється вимога чіткості підстав, цілей і змісту нормативних приписів, особливо тих із них, що адресовані безпосередньо особі?

1. заборона свавілля;
2. юридична визначеність;
3. дотримання прав людини;
4. заборона дискримінації та рівність перед законом.

3. Якою складовою верховенства права охоплюється вимога наявності розвинених процедур в діяльності органів влади і посадових осіб, передусім у їх відносинах з особою?

1. заборона свавілля;
2. юридична визначеність;
3. дотримання прав людини;
4. заборона дискримінації та рівність перед законом.

4. Якою складовою верховенства права охоплюється вимога неприпустимості нерівного ставлення до ситуацій, які можуть бути порівняні, або рівного ставлення до нерівних ситуацій, якщо таке ставлення не може бути виправдане об'єктивними причинами?

1. заборона свавілля;
2. юридична визначеність;
3. дотримання прав людини;
4. заборона дискримінації та рівність перед законом.

5. Відповідно до ч. 1 ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Яка складова верховенства права знайшла своє втілення у наведених приписах?

1. заборона свавілля;
2. юридична визначеність;
3. дотримання прав людини;
4. заборона дискримінації та рівність перед законом.

Практичні завдання

1. Вирішуючи питання про застосування до підсудного ст. 69 КК України, суд також враховує висновки Конституційного Суду України у Рішенні від 2 листопада 2004 року No 15-рп/2004 у справі (про призначення

судом більш м'якого покарання) (абзаци другий, третій, четвертий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини) про те, що «відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права, який вимагає від держави його втілення у правозастосовну діяльність.

Справедливість, як одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, властивістю права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню».

На підставі ч. 3 ст. 72 КК України покарання, призначене 25.01.2012 вироком Дніпровського районного суду м. Києва виконувати самостійно. Таку міру суд вважає достатньою не тільки для покарання ОСОБА_1 за вчинене протиправне діяння, а й для його виправлення.

Проаналізуйте наведений фрагмент рішення суду системи судоустрою у кримінальній справі та аргументовано зазначте, чи погоджуєтесь із наведеним у ньому тлумаченням принципу верховенства права. У разі незгоди – запропонуйте власне тлумачення принципу верховенства права.

2. Задовольняючи частково позовні вимоги, суд вважає, що шестимісячний строк звернення до суду за захистом порушеного права, передбачений ст.99 КАС України, в даному конкретному випадку не підлягає застосуванню з таких підстав.

Відповідно до ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ч. 2 ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення» нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком. Відповідач всупереч вимогам вищезазначених правових норм матеріального права не виконав свої обов'язки щодо нарахування та виплати позивачу підвищення до пенсії, тому порушення прав позивача сталося саме з вини відповідача. Невиконання відповідачем обов'язку щодо нарахування підвищення до пенсії позивачу суд визнає таким, що вчинено з метою в подальшому протиправно ухилитись від виконання обов'язків щодо виплати підвищення до пенсії, що суперечить Конституції України і є грубим порушенням конституційних прав громадян.

Враховуючи положення ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни», керуючись принципом верховенства права, з метою забезпечення передбаченого Конституцією України права позивача на належне соціальне забезпечення, суд вважає необхідним задовольнити позовні вимоги і зобов'язати відповідача здійснити перерахунок пенсії позивачу на 30 відсотків мінімальної пенсії за віком, яка дорівнює встановленому законом прожитковому мінімуму для непрацездатних осіб за відповідні періоди.

Проаналізуйте наведений фрагмент рішення суду системи судоустрою в адміністративній справі та аргументовано зазначте, чи погоджуєтесь із наведеним у ньому тлумаченням принципу верховенства права. У разі незгоди – запропонуйте власне тлумачення принципу верховенства права.

3. Проаналізуйте положення Розділу I «Загальні положення» проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (№ 9456 від 28.12.2018), розміщеного на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, і вкажіть, які принципи належного урядування запропоновано закріпити щодо здійснення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами владної управлінської діяльності. Порівняйте зміст та обсяг відповідних приписів із положеннями статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу та визначте міру їх узгодженості.

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Рівність перед законом та правові імунітети.
2. Дискреційні повноваження та заборона свавілля.
3. Верховенство права та верховенство закону.

Тема 3. Виконавча влада та публічне управління

Мета вивчення: теоретичне узагальнення знань здобувачів вищої освіти про сутність та функціональне призначення виконавчої влади, її співвідношення з публічним управлінням; застосування на практиці Конституції України та інших нормативно-правових актів, виокремлення юридично значущих фактів і формування обґрунтованих правових висновків.

Питання

1. Виконавча влада: теоретичний і конституційний аспекти.
2. Біцефальність виконавчої влади в Україні.
3. Система органів виконавчої влади.
4. Публічне управління в контексті здійснення виконавчої влади.

Теоретичний мінімум

Виконавча влада: теоретичний і конституційний аспекти. Передусім слід вказати, що у період радянської влади однією з вихідних у політико-правовій ідеології була теза про повновладдя рад та їх єдність як системи, яка передбачала поєднання в її межах законодавчої і виконавчої влади. Відповідно терміни «розподіл влад», «виконавча влада» тощо вживалися лише в контексті критики «буржуазної держави» та її інститутів. І навіть після здобуття незалежності до прийняття у 1996 році Конституції України органи виконавчої влади становили, по суті, єдину систему органів державної влади нарівні з представницькими органами — радами народних депутатів, незважаючи на їх істотну відмінність зі змістовного та функціонально-структурного погляду. Із закріпленням у Конституції України положення про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а також, що органи кожної з цих гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України, відбулися сутнісні зміни у статусі органів виконавчої влади. Змінилася і назва цих органів, які раніше іменувалися як «виконавчі і розпорядчі органи», або «органи державного управління».

Загалом визначення виконавчої влади підпорядковане двом її основним проявам: функціональному та організаційному. У функціональному прояві вона асоціюється з державним управлінням. В організаційному прояві виконавча влада — це система органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію державної влади на політичному та адміністративному рівнях. До органів, які на політичному рівні здійснюють виконавчу владу, віднесені глава держави і уряд. Політична і адміністративна «складові» виконавчої влади представляють собою органічну єдність (*В.М. Шаповал*).

Два зазначені прояви виконавчої влади зумовлюють різноманіття її визначень у спеціальній літературі:

виконавча влада — передбачені конституційним та звичайним законодавством можливості та здатності держави в особі її органів проводити

свою волю стосовно об'єкта управління в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування підзаконних нормативно-правових та правозастосовних актів» (*Д.О. Артемчук*);

виконавча влада – окрема гілка державної влади, системний, цілісний, вольовий, організуючий, цілеспрямований вплив спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, а також інших суб'єктів правовідносин, які здійснюють окремі функції управлінського характеру на основі делегованих повноважень, на дії, поведінку учасників правовідносин, з метою їх регулювання та охорони задля досягнення мети, заявленої в Конституції і законодавстві України та надання адміністративних послуг громадянам й іншим суб'єктам правовідносин для реалізації ними своїх прав і свобод» (*Н.І. Золотарьова*).

Водночас у конституційно-правових дослідження змістовний наголос передусім робиться на її включення до «тріади» гілок державної влади, які взаємодіють через систему «стримувань і противаг», та функціональному спрямуванні на виконання (звідси – «виконавча») Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів.

Показовим в цьому плані є визначення виконавчої влади, запропоноване О.В. Совгирею та Н.Г. Шукліною, за яким «виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики держави, охорона прав та свобод людини і громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів».

Виконавча влада характеризується, серед інших, такими особливостями (*Р.С. Мельник*):

1) можливістю оперативно приймати рішення. Процедури, які використовуються у сфері функціонування виконавчої влади, є значно простішими порівняно з процедурами законотворчості та судочинства, що забезпечує швидкість вирішення завдань, які ставляться перед такою гілкою влади. Це стосується як правозастосовної, так і нормотворчої діяльності;

2) можливістю користування усім обсягом виконавчо-владних повноважень, визначених у законі, у тому числі правом застосування прямого примусу (засоби адміністративного затримання, застосування зброї тощо);

3) розпорядництвом. Виконавча влада не лише виконує Конституцію та закони України, а й видає власні – підзаконні – нормативні акти (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади тощо), тобто видає обов'язкові для виконання розпорядження;

4) самостійністю, яка полягає у можливості виконавчої влади самостійно, тобто без погодження із законодавчою та судовою владою, але на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, приймати рішення та забезпечувати їх виконання. Тому

самостійність виконавчої влади щодо інших гілок влади є досить відносною. Йдеться про інший аспект здійснення виконавчої влади.

Визначені Конституцією та законами України повноваження органів виконавчої влади, їх посадових осіб у певних випадках можуть передбачати можливість вибору певної моделі поведінки на власний розсуд без погодження з вищими органами чи посадовими особами. Такі повноваження мають назву дискреційних.

Дискреційні повноваження можуть бути визначені як сукупність прав і обов'язків, закріплених законодавством для реалізації покладених на орган виконавчої влади чи його посадову особу функцій, що надають певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між законними альтернативами та не передбачають обов'язків узгоджувати свої рішення (дії) з будь-яким іншим суб'єктом. До основних правових форм реалізації дискреційних повноважень органів виконавчої влади (їх посадових осіб) належить ухвалення нормативних та індивідуальних правових актів, вчинення інших юридично значущих дій (конклюдентні акти-дії, бездіяльність), укладання адміністративних договорів тощо (*А.А. Грінь*).

Наведені вище особливості виконавчої влади прямо пов'язані із виконанням нею відповідних функцій. Оскільки виконавча влада сутнісно має державно-правову природу, то на неї почасти покладаються функції самої держави. Наприклад, ст. 17 Конституції України передбачає, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу», що відтак означає, що виконавча влада повинна організувати виконання цих функцій відповідно до Конституції та тих законів України.

Державна влада нерозривно пов'язана з політичною владою. Цей зв'язок проявляється у соціально-політичній функції виконавчої влади, яка спрямовує владно-політичну та владно-адміністративну діяльність усієї системи виконавчих органів на чітке і неухильне виконання Конституції України та інших актів законодавства України та безпосереднє керівництво об'єктами управління.

Через соціально-політичну функцію розкривається зміст наступної важливої функції виконавчої влади — правозастосовної, яка являє собою систему дій, які мають яскраво виражений організаційний аспект. Правозастосовна діяльність полягає у розробці та фактичному здійсненні організаційних заходів, спрямованих на втілення правових приписів у життя.

Управлінська функція виконавчої влади реалізується у формі державного управління, змістом якого є організація практичного виконання законів як самим суб'єктом державного управління, так й іншими учасниками суспільних відносин. Репресивна функція виконавчої влади полягає у виконанні покарань, тобто застосування до громадян та інших суб'єктів права державного примусу, внаслідок чого обмежуються їхні права і свободи. Функція ресурсного забезпечення, що здійснюється всередині владних структур різних «гілок», виконує організаційне, правове, наукове,

документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне, кадрове, фінансове та інше забезпечення (М.П. Кунцевич).

В умовах ринкової економіки вагомого значення набуває функція державного регулювання як одна із форм впливу, що ґрунтується на нормативно-правовій базі, реалізується органами виконавчої влади через встановлення та застосування правил, націлених на корегування економічної діяльності фізичних та юридичних осіб, державного та недержавного секторів економіки, та підтримується можливістю застосування правових санкцій у разі виявлення порушень. Таким чином, через зазначену функцію виконавчої влади, держава впливає на ринкові відносини, на суб'єктів господарювання з метою належного функціонування ринку й економіки і забезпечення прав людини в економічній та соціальній сферах.

Виконавчій владі властива й нормотворча функція, що проявляється через ухвалення відповідними органами правових актів нормативного характеру. В обмеженому обсязі нормотворчість зберігається, зокрема, під час підготовки та здійснення органами виконавчої влади загальнодержавних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку.

Діяльність органів виконавчої влади має бути спрямована на забезпечення інтересів народу України та підпорядкована закріпленому ст. 3 Конституції України положенню про найвищу соціальну цінність людини. Тому права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності органів виконавчої влади, вони відповідають перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є однією з функцій цих органів. В контексті здійснення цієї функції, органи виконавчої влади, зокрема, надають адміністративні послуги, як результат здійснення владних повноважень, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичних і юридичних осіб.

Особливе значення має функція контролю та нагляду. Водночас контроль може бути внутрішній, який спрямований на ієрархічно підпорядковані органи виконавчої влади, так і зовнішній, що стосується інших суб'єктів права. Наприклад, Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів. Так само, органи виконавчої влади здійснюють контроль чи нагляд за діяльністю суб'єктів правовідносин у конкретній сфері. Наприклад, Офіс фінансового контролю здійснює державний фінансовий контроль, спрямований на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів; Державна інспекція енергетичного нагляду України реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання;

Правоохоронна функція виконавчої влади забезпечує реалізацію правозастосовної діяльності та належну поведінку всіх учасників соціальних

процесів, щодо яких здійснюється управлінський вплив. Особливим проявом цієї функції є діяльність органів виконавчої влади у сфері правової охорони Конституції: органи виконавчої влади вищого рівня можуть скасовувати акти органів виконавчої влади нижчого рівня з мотивів їхньої невідповідності Конституції та законам України, іншим актам законодавства України.

Біцефальність виконавчої влади в Україні. Триваючий пошук моделі організації державної влади, адекватної політико-правовим традиціям та сучасним вимогам, тричі призводив до зміни компетенційних взаємозв'язків у так званому трикутнику «парламент – уряд – глава держави» і, як наслідок, – різновиду республіканської форми правління в Україні (Йдеться про Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», який через порушення конституційної процедури розгляду та прийняття було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010, та відновлення дії окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 08.12.2004 № 2222-IV, від 01.02.2011 № 2952-VI, від 19.09.2013 № 586-VII майже відразу після подій Революції Гідності Верховна Рада України).

Втім, попри неодноразові зміни, пошук моделі організації державної влади відбувається в межах однієї – змішаної (напівпрезидентської) республіканської – форми державного правління, запозиченої з досвіду сучасної Франції.

До головних політико-правових ознак, які характеризують змішану форму державного правління, як вказує В.М. Шаповал, належить:

- 1) дуалізм виконавчої влади за відсутності конституційного визначення глави держави як носія виконавчої влади;
- 2) конституційне закріплення функцій глави держави як арбітра або (та) гаранта у певних сферах державної діяльності; заміщення поста (посади) глави держави шляхом загальних виборів;
- 3) формування уряду за одночасної участі парламенту та глави держави;
- 4) політична відповідальність уряду перед парламентом та главою держави;
- 5) побудова механізму здійснення державної влади на засадах або жорсткого, або часткового «розподілу влад», тобто заборони або навпаки – дозволу поєднувати посаду члена уряду із представницьким мандатом члена парламенту.

При цьому основоположною ознакою змішаної форми державного правління є дуалізм виконавчої влади. Зазначений термін, який у другій половині ХХ ст. з прикладними цілями почали вживати французькі автори, позначає поділ повноважень у сфері виконавчої влади між урядом (на чолі з його главою) і главою держави – президентом, її «роздвоєність», «двоцентровість» тощо. При цьому президент формально не віднесений до системи органів виконавчої влади, і у нього відсутні повноваження на власний розсуд відправляти у відставку уряд або його окремих членів. За такого дуалізму президент не домінує у сфері виконавчої влади, адже у нього

немає компетенційних підстав на це претендувати. Він здебільшого здійснює належні йому повноваження у сфері виконавчої влади у визначеній конституцією і законами взаємодії з урядом і його главою. При цьому дуалізм виконавчої влади завжди впливає не з номінальних формулювань щодо здійснення виконавчої влади певними суб'єктами, а із суті конституційно закладених повноважень президента та уряду і, так би мовити, «політичної ваги» повноважень президента.

Конституція України, включаючи з усіма змінами до неї, виходить із біцефальності виконавчої влади: Президент України не визнається суб'єктом здійснення виконавчої влади, але віднесений до неї функціонально, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції).

Водночас слід підкреслити, що конституційні положення про Президента України як глави держави і гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина не повинні інтерпретуватися в напрямі наявності «прихованих», «латентних» або «передбачуваних» повноважень. Такий підхід заперечує визначальну для доктрини конституціоналізму ідею обмеження влади шляхом встановлення в основному законі її чітких параметрів і неухильного дотримання цих параметрів. До того ж визнання за Президентом «прихованих» або інших подібних повноважень прямо суперечить п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, з якого впливає вичерпність його повноважень виключно змістом Основного Закону України.

Ще раз наголосимо, що відповідно до закріпленої Конституцією України біцефальності виконавчої влади Кабінет Міністрів України прямо включається до її системи як вищий орган, а Президент України – суто компетенційно, – через певний обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади. Відповідно, повноваження Кабінет Міністрів України та Президента України у сфері виконавчої влади не можуть бути однаковими. Окрім цього їх вплив на виконавчу владу змінюється ще й залежно від політичної ситуації у Верховній Раді України.

Біцефальність виконавчої влади повинна забезпечувати єдність державної політики і проявлятися у формі конструктивної взаємодії президента та уряду, а не в конфлікті їх повноважень. За продуманої організації виконавчої влади, як показує досвід інших держав, біцефальність якраз слугує певним запобіжником щодо кризових явищ, фактором забезпечення стабільності. Якщо ж біцефальність виконавчої влади породжує протистояння та політичні кризи, то причини слід шукати не у внутрішніх недоліках цього феномену, а в неправильній імплементації механізму організації дуалістичної виконавчої влади, спотворенні її суті.

Безумовно, механізм прийняття рішень щодо державної політики дуалістичною виконавчою владою не має на меті забезпечити досягнення абсолютної згоди президента та уряду щодо кожного рішення. Якщо б було досягнуто такого результату, то варто було б вести мову не про біцефальність виконавчої влади, а про підконтрольність уряду президентові, що по суті є зовсім відмінними правовими явищами. В умовах біцефальності у виконавчій

владі навпаки характерною є автономність уряду і президента, відмінність їх поглядів та ініціатив щодо державної політики та зведення цієї різноманітності до узгодженого рішення.

Загалом варто наголосити, що біцефальність виконавчої влади як така не є ані недоліком, ані перевагою, і являє лише певну модель організації та здійснення виконавчої влади, ефективність якої значною мірою залежить від рівня розвитку політичної системи.

Система органів виконавчої влади. Системність є невід'ємною властивістю виконавчої влади та її органів. Вони функціонують у межах закономірностей державної влади і формуються під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів. Елементний склад системи органів виконавчої влади базується на урахуванні характеру мети, завдань, функцій держави, її територіальної організації. Основою побудови системи органів виконавчої влади є їх структура і функціональна підпорядкованість. Взаємодія всіх її ланок складає найважливішу її системну характеристику. Система органів виконавчої влади, їх правовий статус визначається Конституцією України (насамперед розділом VI), а також законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України.

Важливо вказати, що повноваженнями щодо утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, відповідно до п. 9-1 ст. 116 Конституції України наділений Кабінет Міністрів України.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що Верховна Рада України і Президент України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Президент України та Верховна Рада України мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема, й щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією України.

Незаперечно, що повноваження Президента України та Верховної Ради України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. При цьому Конституція України не наділяє Верховну Раду України правом визначати у своїх актах повноваження парламенту і глави держави виходячи за межі тих, що встановлені конституційними нормами.

Разом з тим, повноваження Кабінету Міністрів України, на відміну від повноважень Верховної Ради України і Президента України, можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України. При цьому будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом у супереч конституційним приписам.

Загалом органи виконавчої влади в Україні є досить різноплановими за сутністю своєї діяльності, предметною компетенцією, способом формування

тощо. Але вони не існують хаотично, оскільки від упорядкованості їх взаємодії залежить ефективність реалізації покладених на виконавчу владу Конституцією та законами України завдань і функцій. Така взаємодія досягається за рахунок системи органів виконавчої влади.

Виявлення системи органів виконавчої влади передбачає їх класифікацію, яка дасть змогу виявити основні елементи відповідної системи. І хоча така класифікація може здійснюватися за багатьма критеріями, найбільшого розповсюдження така позиція.

1) вищий рівень представлений Кабінетом Міністрів України – вищим органом у системі органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України; Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами));

2) центральний рівень представлений міністерствами та іншим центральними органами виконавчої влади (державні служби, державні агентства, державні інспекції, державні комісії, комітети, фонди), які забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи кількох сферах або виконують окремі функції з реалізації державної політики (Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами));

3) місцевий, або територіальний рівень, на якому діють:

1) органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації (ст.ст. 118-119 Конституції України; Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)). При цьому в структурі місцевих державних адміністрацій утворюються структурні підрозділи (із статусом юридичної особи із публічного права або без такого статусу), які підпорядковані голові місцевої держадміністрації і водночас підзвітні і підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади (Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 (зі змінами));

2) органи виконавчої влади спеціальної компетенції – територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які підпорядковані відповідному центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. При цьому діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади координується головами місцевих державних адміністрацій, які сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань (ст. 31 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)).

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, якщо це

передбачено положенням про відповідний центральний орган виконавчої влади.

В контексті аналізу системи виконавчої влади не можна не погодитися із позиціями про «розбалансованість виконавчої влади» (*Р.С. Мельник*); «нестабільність системи органів державної влади в цілому, виконавчої влади зокрема» (*О.В. Совгиря*), визначальним чином зумовлену безсистемним, несинхронним законодавчим регулюванням статусу найвищого, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Так, наприклад, в Україні тривалий час (з часу прийняття Конституції України у 1996 році і до 2006 року) був відсутній закон, який регулював би правовий статус Уряду в Україні – перший Закон України «Про Кабінет Міністрів України» було прийнято лише 2006 року. Протягом 6 років (з 2008 по 2014 роки) було прийнято ще три закони України, які по-різному визначали організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. При цьому до чинного натеper Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» станом на лютий 2020 року двадцять чотири рази було внесено зміни.

Проявом такої розбалансованості, серед іншого, виступає й наявність державних органів, які, виконуючи функції виконавчої влади, до складу останньої не входять (наприклад, національні комісії регулювання природних монополій, Служба безпеки України тощо).

Слід також вказати, що місцевий рівень виконавчої влади має зазнати найближчим часом змістовних змін. За внесеним 13.12.2019 Президентом України до Верховної Ради України проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598, передбачено, що виконавчу владу в областях і округах, містах Києві та Севастополі мають здійснювати префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Відповідно, замість місцевих державних адміністрацій заплановане запровадження інституту префекта, який пропонується наділити координаційно-наглядовими функціями у межах відповідних територій.

Публічне управління в контексті здійснення виконавчої влади. Визначення виконавчої влади, як було зазначено, підпорядковане двом її основним проявам: функціональному та організаційному. У функціональному прояві вона асоціюється з державним управлінням. Дотепер залишається поширеною позиція, за якою державне управління визначають у вузькому (як діяльність органів і посадових осіб саме виконавчої влади) і в широкому значенні (яке пов’язують з діяльністю усіх, без винятків, органів влади і посадових осіб). В.Б. Авер’янов у цьому зв’язку справедливо стверджував, що категорія державного управління має використовуватися у вузькому, спеціалізованому значенні – як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система органів виконавчої влади. Такий підхід до визначення державного управління видається логічним й обґрунтованим і зараз.

Відповідно, державне управління може бути визначене як форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну та приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан (*Л.Л. Приходченко*).

Водночас, попри очевидний взаємозв'язок, ототожнення категорій «виконавча влада» і «державне управління» є цілком безпідставним.

Державне управління, як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив на суспільні відносини, здійснюваний органами виконавчої влади, передбачає реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики держави, засади якої визначаються в політичний спосіб і об'єктивовані актами вищих органів державної влади (парламенту – глави держави – уряду), які мають подвійну, політико-правову природу, а частина з них – пряме політичне призначення. При цьому із категорією політики змістовно сполучені й статус і компетенційна діяльність зазначених органів як таких.

Правова природа Уряду України – вищого органу в системі органів виконавчої влади, не може бути зведена до його визначення як органу державного управління. Кабінет Міністрів України не тільки вирішує питання державного управління у різних сферах суспільних відносин, але й приймає участь у політичній діяльності, в тому числі у визначенні в політичний спосіб засад державної політики.

Показовим в цьому плані є статус членів Кабінету Міністрів України, посади яких належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу (ч. 3 ст. 6 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)). Так само до політичних належать посади перших заступників міністрів та заступників міністрів (ч. 5 ст. 9 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)).

До речі, посади голів місцевих державних адміністрацій – місцевих органів виконавчої влади, які входять до системи органів виконавчої влади, – а також їх перших заступників та заступників також можуть бути з певними застереженнями віднесені до політичних, оскільки на них не поширюються дія Закону України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» (зі змінами), а строк їх повноважень прямо пов'язаний із строком повноважень глави держави.

Визначена Конституцією та законами України відповідальність Кабінету Міністрів України (його окремих членів), голів місцевих державних адміністрацій теж засвідчує сполученість їхнього статусу і компетенційної діяльності із категорією політики. Подібний підхід обумовлений тим, що порушення порядку здійснення державного управління та політичної діяльності тягне за собою різні наслідки, зокрема і різну відповідальність. У першому випадку може наступати суто юридична відповідальність, у

другому – визначена Конституцією та законами України політична відповідальність.

Отже, підкреслимо, що виконавча влада не зводиться до державного управління, оскільки включає вагому політичну складову. Відповідно, категорії «виконавча влада» і «державне управління» за своїми сутнісними характеристиками і особливостями правового регулювання уособлюють самостійні явища, які перетинаються, але не поглинаються одне одним.

Тривалий час в аспекті розрізнення категорій «виконавча влада» і «державне управління» також наголошувалося, що державне управління як владно-розпорядча діяльність певних органів (посадових осіб) здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади, зокрема через систему певних органів (посадових осіб) місцевого самоврядування.

Вважаємо, що такий підхід не відповідає положенням ст. 7 Конституції України, за якими в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке являє собою право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч.ч. 1, 3 ст. 140).

Виходячи із розуміння місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади – публічно-самоврядної влади (про що йшлося у темі № 2), включення до кола суб'єктів державного управління органів та посадових осіб місцевого самоврядування видається теоретично та практично необґрунтованим.

Так само неприйнятним видається застосування категорії «державне управління» для позначення відповідної діяльності будь-яких суб'єктів, зокрема й тих, які, не будучи органом чи посадовою особою публічної влади, здійснюють публічно-владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надають адміністративні послуги.

У цьому випадку виправданим є застосування категорії «публічне управління». Відповідно, публічне управління може бути визначено як діяльність в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць (*Л.М. Новак-Каляєва*).

Суб'єктами публічного управління виступають певні органи та посадові особи публічної влади (виконавчої влади та публічно-самоврядної влади), а також суб'єкти, які здійснюють публічно-владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або надають адміністративні послуги (наприклад, громадські формування з охорони громадського порядку, громадські інспектори, установи (заклади) публічного права, суб'єкти державної реєстрації тощо).

Завдання до теми

Тестові завдання

1. Яке повноваження НЕ належить до повноважень виконавчої влади в Україні?
 1. забезпечення виконання Державного бюджету України;
 2. розроблення загальнодержавних програм економічного розвитку України;
 3. затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку України;
 4. здійснення загальнодержавних програм економічного розвитку України.
2. Яке повноваження НЕ належить до повноважень Кабінету Міністрів України?
 1. визначення організації і діяльності органів виконавчої влади;
 2. право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;
 3. утворення, реорганізація та ліквідація в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади;
 4. скасування актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.
3. Яка ознака впливає на визначення форми державного правління як змішаної?
 1. адміністративно-територіальний устрій держави;
 2. процедура заміщення поста (посади) глави держави;
 3. різновид виборчої системи, який застосовується при формуванні парламенту держави;
 4. процедура притягнення до юридичної відповідальності депутата парламенту держави.
4. В якій державі вперше запроваджено було змішану форму державного правління?
 1. Венесуелі;
 2. Сполучених Штатах Америки;
 3. Франції;
 4. Фінляндії.
5. Яке повноваження міністра – члена Кабінету Міністрів України НЕ має дискреційного характеру?
 1. визначення шляхів виконання покладених на міністерство завдань;
 2. внесення Прем'єр-міністрові України пропозицій щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра;

3. визначення обов'язків першого заступника міністра, заступників міністра, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності;
4. подання висновків до проектів законів з питань, що належать до їх компетенції до комітету Верховної Ради України, визначеному головним з опрацювання відповідного проекту закону.

Практичні завдання

1. Проаналізуйте конституційні повноваження Президента України відповідно до Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України 1995 року та Конституцією України в чинній редакції. За результатами проведеного аналізу визначте п'ять найбільш значущих змін у регулюванні повноважень Президента України у сфері виконавчої влади.

2. Проаналізуйте положення Указу Президента України від 08.11.2019 №837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» з погляду відповідності положенням ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ст. 102, ст. 106, ст. 113 Конституції України. За результатами проведеного аналізу наведіть власну позицію щодо конституційності надання главою держави доручень Кабінету Міністрів України щодо здійснення конкретних заходів у певних сферах державного управління.

3. Проаналізуйте положення законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) та мотиваційну частину Висновку Конституційного Суду України від 16.12.2019 № 7-в/2019. За результатами проведеного аналізу наведіть власну позицію щодо ймовірного впливу повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи на закріплену Конституцією України систему «стримувань та противаг».

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Президент України як носій виконавчої влади.
2. Конституційно-правовий статус національних комісій регулювання природних монополій.
3. Функціональне призначення регламентарної правотворчості органів виконавчої влади.

Тема 4. Вищий інституційний рівень виконавчої влади

Мета вивчення: теоретичне узагальнення знань здобувачів вищої освіти про вищий інституційний рівень виконавчої влади, конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України; формування вмінь та навичок аналізу конституційно визначеної взаємодії вищих органів державної влади в контексті системи «стримувань та противаг»; застосування на практиці Конституції України та інших нормативно-правових актів, виокремлення юридично значущих фактів і формування обґрунтованих правових висновків.

Питання

1. Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади.
2. Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України.
3. Компетенція та організація діяльності Кабінету Міністрів України.
4. Складення повноважень і відставка Кабінету Міністрів України, окремих його членів.
5. Функціональна взаємодія Кабінету Міністрів України із главою держави і парламентом.

Теоретичний мінімум

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади. Відповідно до ч. 1 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Для конституційно-правової характеристики Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади суттєво значення має сукупність таких ознак: 1) організація та порядок його діяльності визначаються системою законодавчо закріплених принципів загального та спеціального характеру; 2) його діяльність забезпечена системою правових та організаційних гарантій; 3) він є органом загальної компетенції; 4) головною функцією є утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина; 5) він наділений повноваженнями виконавчого та розпорядчого характеру; 6) повноваження реалізуються у законодавчо визначеній конституційно-процесуальній формі; 7) відповідальний перед Президентом України та відповідальний, підконтрольний і підзвітний перед Верховною Радою України; 8) несе політичну та конституційно-правову відповідальність за свою діяльність (*О.В. Совгиря*).

Як колегіальний орган виконавчої влади уряд може складатися або лише з керівників певних центральних органів виконавчої влади – міністерств; або керівників усіх центральних органів виконавчої влади. Однак в останньому випадку склад уряду є доволі численним, тому в його структурі звичайно створюють більш вузьку колегію (президію), яка відіграє вирішальну роль щодо урядової діяльності. Втім, власне, ухвалювати урядові рішення уповноважений лише уряд у повному складі (*В.М. Шаповал*).

В Україні відповідно до Конституції України запроваджено першу, так звану британську, модель, оскільки до складу Кабінету Міністрів України

входять лише Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Конституційно-правовий інститут Кабінету Міністрів України складається із норм та практики, які регулюють: а) місце та роль уряду в системі виконавчої влади; б) порядок його формування; в) його структуру та організацію; г) повноваження; г) порядок взаємодії з іншими органами державної влади (*М.В. Савчин*).

Основними підставами для виокремлення конституційно-правових аспектів формування та організації діяльності Кабінету Міністрів України є: безпосереднє регулювання вказаних питань нормами чинної Конституції України та іншими конституційно-правовими актами України; формування та організації діяльності Кабінету Міністрів України створює особливі політико-правові відносини з приводу організації й діяльності органів державної влади України, які входять до структури предмета галузі конституційного права України; наявність правовідносин, які виникають унаслідок впливу важелів конституційної системи стримувань і противаг на акти Кабінету Міністрів України, а організаційно-правові форми діяльності Кабінету Міністрів України можна ідентифікувати як практичне втілення важелів конституційної системи стримувань і противаг України; наявність норм конституційного права України в постановах Кабінету Міністрів України, які регулюють суспільні відносини, що входять до структури предмета галузі конституційного права України: відносини, що становлять основи правового статусу людини і громадянина; відносини політико-правового характеру; відносини з приводу організації і діяльності органів державної влади України; відносини з приводу заснування урядових нагород та визначення їхнього статусу (*С.О. Чикурлій*).

Діяльність Кабінету Міністрів України врегульовано, передусім, Конституцією України (здебільшого розділом VI), які необхідно застосовувати в контексті релевантної правозастосовної практики Конституційного Суду України,

Крім того, статусним, тобто базовим законом у правовому регулюванні статусу Уряду України, є Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами).

Серед іншого саме положеннями ст.ст. 3 та 4 цього Закону детально визначені завдання та принципи діяльності Кабінету Міністрів України Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами). Зокрема, діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Процедурні питання діяльності Уряду України, зокрема порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття ним рішень врегульовано Регламентом Кабінету Міністрів України, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. Водночас вітчизняними спеціалістами небезпідставно наголошується, що

«всі регламенти органів влади, щодо яких у Конституції України закріплено положення про необхідність врегулювання їх статусу законом, мають затверджуватися саме законом» (О.В. Совгиря).

Політико-правовим джерелом у системі джерел сучасного конституційного права України є Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, що серед іншого має засвідчувати особливості компетенційних взаємозв'язків у так званому трикутнику «парламент – уряд – глава держави» в умовах наявної форми державного правління. Правова складова Програми діяльності Кабінету Міністрів України визначається, зокрема, нормативно встановленим порядком та формами її затвердження (постановою Кабінету Міністрів України) та схвалення парламентом (постановою Верховної Ради України).

Водночас аналіз чинного конституційно-правового регулювання порядку затвердження та схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України у системному взаємозв'язку із наявною процедурою формування Кабінету Міністрів України засвідчує, що її фактичне значення зводиться до убезпечення Кабінету Міністрів України протягом року після її схвалення від розгляду питання про його відповідальність.

Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України. Як було вказано, до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри (ст. 114 Конституції України).

Статус членів Кабінету Міністрів України визначається Конституцією України, Законом України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) та іншими законами України. Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

Конституцією України та Законом України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) визначено вимоги щодо несумісності до членів Кабінету Міністрів України. Так, вони не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. У контексті парламентсько-президентської форми державного правління, запровадженої в Україні, слід підкреслити, що посада члена Уряду України є несумісною із статусом народного депутата України. При цьому згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 04.07.2002 № 14-рп/2002 системний аналіз Конституції України свідчить, що вона не передбачає поєднання мандата народного депутата України зі службовою діяльністю членів Кабінету Міністрів України незалежно від того, чи віднесено їх посади до категорій державних службовців.

Принципово важливу роль у посадовому складі Кабінету Міністрів України покликаний відгравати Прем'єр-міністр України, який керує роботою та спрямовує діяльність Уряду України на забезпечення здійснення

внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання схваленої Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Прем'єр-міністр України також спрямовує, координує та контролює діяльність інших членів Уряду України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, дає з цією метою доручення, обов'язкові до виконання зазначеними органами та посадовими особами.

Віце-прем'єр-міністри, як правило, відповідальні за окремі блоки-напрями урядової політики, а міністри несуть галузеву відповідальність за діяльність відповідних міністерств.

Слід вказати, що порядок формування уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади є суттєвим щодо характеристики виконавчої влади в цілому. При цьому у більшості країн із змішаною республіканською формою державного правління спосіб формування уряду загалом є аналогом застосовуваного у парламентських республіках. Як і за умов парламентського правління, в країнах із змішаною республіканською формою державного правління чинність уряду у часі пов'язана з повноважністю парламенту (його нижньої палати). Так, відповідно до ч. 1 ст. 115 Конституції України Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Наразі, враховуючи запровадження в Україні парламентсько-президентської форми державного правління, порядок формування Кабінету Міністрів України передбачає:

1) призначення на посаду Прем'єр-міністра України Верховною Радою України (більшістю від конституційного складу) за поданням Президента України.

2) подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;

3) призначення на посаду усіх членів Кабінету Міністрів України, окрім Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, Верховною Радою України (більшістю від конституційного складу) за поданням Прем'єр-міністра України;

4) призначення на посаду Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України Верховною Радою України (більшістю від конституційного складу) за поданням Президента України.

5) можливість призначення Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України міністрів, які не очолюють міністерств (не більше двох).

Варто підкреслити, що посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. У разі

прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про утворення, реорганізацію або ліквідацію міністерства посадовий склад Кабінету Міністрів України вважається зміненим з дня прийняття такого рішення.

Компетенція та організація діяльності Кабінету Міністрів України.

Компетенція Кабінету Міністрів України — це базова складова його конституційно-правового статусу, що включає повноваження, завдання і функції, відповідно до яких зазначені повноваження реалізуються, у порядку, встановленому чинним законодавством, та визначає місце Уряду в системі органів державної влади, межі його юридичної відповідальності за результати своєї діяльності перед Українським народом та визначеними законодавством суб'єктами політичної системи (*О.В. Совгіря*).

Більшість конституцій світу не містять розгорнутих положень, які б визначали сферу повноважень уряду. Прийнято вважати, хоча це сприймається неоднозначно, що природа компетенції уряду є остаточною. Наприклад, нечітке визначення компетенції уряду відкриває шлях для їх безпідставного розширення на практиці урядової діяльності. Фактично, у компетенцію уряду входить діяльність з виконання законів, а також інші повноваження, які не належать іншим органам держави. На противагу таким об'ємним повноваженням урядів, в залежності від національних правових систем, служать інститути адміністративної та(або) конституційної юстиції, тобто судового контролю над правовими актами уряду (*М.В. Савчин*).

Аналіз повноважень урядів в умовах правового регулювання різних держав засвідчує, що до їх компетенції належать такі питання: а) формування апарату виконавчої влади і керівництво його діяльністю; б) участь у законодавчій діяльності; в) виконання законів; г) нормотворча діяльність; д) розроблення та виконання державного бюджету; е) координація діяльності міністерств і відомств; є) здійснення зовнішньої політики. Слід також вказати, що уряди часто наділяються повноваженнями з делегованої законотворчості або регламентарної правотворчості, яка здійснюється з метою конкретизації актів парламенту.

У загальній формі компетенція Кабінету Міністрів України закріплена через його визначення Конституцією України як вищого органу у системі органів виконавчої влади. При цьому Конституція України (ст.116) не встановлює вичерпного переліку повноважень Кабінету Міністрів України. Їхній аналіз дозволяє виокремити певні сфери компетенційної діяльності Уряду України: управлінська діяльність; координація діяльності органів виконавчої влади; зовнішньоекономічна діяльність та зовнішня політика держави; бюджетні та фіскальні повноваження; виконання комплексних загальнонаціональних програм; управління державною власністю та природними ресурсами.

У практиці конституційно-правового регулювання України регулярно постає питання меж законодавчого регулювання діяльності Уряду України і компетенційної взаємодії з Президентом України. У цьому зв'язку важливе значення мають відігравати юридичні позиції Конституційного Суду України, за якими: Верховна Рада України не вправі втручатися у здійснення

заходів, спрямованих на реалізацію зовнішньої і внутрішньої політики; орган законодавчої влади визначає правові основи у цих сферах (Рішення Конституційного Суду України від 02.03.1999 № 2-рп/99 та Рішення Конституційного Суду України від 10.02.2000 № 2-рп/2000); Президент України не може не може змінювати визначені Конституцією України функції Кабінету Міністрів України, а також підміняти вищий орган у системі органів виконавчої влади у здійсненні його функцій (Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 7-рп/2005).

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України реалізує свою компетенцію шляхом проведення засідань, а також роботи урядових комітетів, діяльності міністрів і в інших передбачених законом формах. Питання організації роботи Кабінету Міністрів України деталізовано регулюються Законом України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) та Регламентом Кабінету Міністрів України, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950.

Організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання, які скликаються Прем'єр-міністром і вважаються повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України. У разі якщо міністр не має змоги взяти участь у засіданні Кабінету Міністрів України, з правом дорадчого голосу в засіданні бере участь заступник міністра. Кабінет Міністрів України за пропозиціями членів Кабінету Міністрів України також вправі визначити інших осіб, які мають право брати участь у його засіданнях з правом дорадчого голосу. На засіданнях Кабінету Міністрів України головує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності, за його дорученням - Перший віце-прем'єр-міністр України або віце-прем'єр-міністр України згідно з визначеним Кабінетом Міністрів України розподілом повноважень. Порядок денний засідання Кабінету Міністрів України затверджує Кабінет Міністрів України за пропозицією Прем'єр-міністра України.

Згідно з юридичною позицією Конституційного Суду України (Рішення від 19.10.2009 № 26-рп) видання органами виконавчої влади правових актів управління є основною формою реалізації їхніх завдань та функцій. Правові акти управління характеризуються рядом ознак, однією з яких є належне оформлення таких актів, яке означає, що акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановленої процедури.

Згідно з положеннями ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України у межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання, підписуються Прем'єр-міністром України і включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України. Якщо проект

рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається прийнятим.

У формі постанов приймаються акти Кабінету Міністрів нормативного характеру з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового регулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього. Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

Акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень, зокрема схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; 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. Розпорядження Кабінету Міністрів набирає чинності з моменту його прийняття, якщо таким розпорядженням не встановлено пізніший строк набрання ним чинності.

Слід зазначити, що протягом 1992—1993 років Кабінет Міністрів України видавав декрети, які мали силу законів (ст. 97-1 Конституції Української РСР у редакції закону від 19.12.1992 № 2885-XII). Частина з них є чинними й досі, наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України від 12.05.1993 № 50-93 «Про впорядкування управління майном, що забезпечує діяльність органів законодавчої та виконавчої влади» або Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 № 7-93 «Про державне мито».

Складення повноважень і відставка Кабінету Міністрів України, окремих його членів. Як було вказано, у країнах із змішаною республіканською формою державного правління чинність уряду у часі пов'язана з повноважністю парламенту. Так, Кабінет Міністрів України відповідно до ч. 1 ст. 115 Конституції України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, та оголошується на першому пленарному засіданні новообраної Верховної Ради України.

Окрім цього, Прем'єр-міністр України має право заявити Верховній Раді України про свою відставку. Прийняття Верховною Радою України рішення про відставку Прем'єр-міністра України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Припинення повноважень Прем'єр-

міністра України у разі його смерті так само має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України.

Член Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Верховною Радою України: 1) шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку; 2) за поданням Прем'єр-міністра України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України), у тому числі у разі наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання; 3) за поданням Президента України - Міністр закордонних справ України та Міністр оборони України, у тому числі у разі наявності заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання; 4) за власною ініціативою.

Слід вказати, що в теорії конституційно-правового регулювання випадки дострокового припинення повноважень уряду в цілому або його окремих членів трактуються не як звільнення, а як відставка, добровільна або вимушена. Причиною вимушеної відставки окремих членів уряду може бути правопорушення (конституційно-правова відповідальність) або доцільність (передбачена конституцією політична відповідальність), а вимушеної відставки уряду в цілому – тільки доцільність (*В.М. Шаповал*).

Інститут політичної відповідальності уряду має важливе значення для характеристики виконавчої влади. Таку відповідальність уряд несе або перед парламентом чи, у двопалатному парламенті, звичайно перед нижньою палатою парламенту, або (та) перед президентом, і це пов'язано з прийнятою формою державного правління.

Політична відповідальність уряду може наставати за умов, коли діяння, яке її спричинило, не визначене правопорушенням: підставою настання такої відповідальності є оцінки діянь уряду за критеріями політичної доцільності.. Стосовно політичної відповідальності уряду перед президентом можна за аналогією стверджувати про обов'язок уряду діяти згідно з думкою президента.

Теоретично коло діянь уряду, за вчинення яких може наставати його політична відповідальність, є необмеженим, і парламент (фактично парламентська більшість) в цьому сенсі є вільним в оцінці діянь уряду. Сенс політичної відповідальності уряду перед парламентом полягає в тому, що парламентська більшість, виходячи з мотивів доцільності, може у відповідний спосіб оцінювати діяння уряду в цілому або його окремих членів.

Показовим в цьому плані є положення ст. 87 Конституції України, за якими Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від свого конституційного складу може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію

недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Верховною Радою України, продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України.

Функціональна взаємодія Кабінету Міністрів України із главою держави і парламентом. Зважаючи на визначальну рису змішаної форми державного правління – біцефальність виконавчої влади – компетенційні взаємозв'язки глави держави та уряду між собою та із органом законодавчої влади у відповідних державах структуруються в такий спосіб, аби глава держави через: 1) прямий та опосередкований вплив на уряд (участь у його формуванні, відставці, роботі тощо); 2) предмет свого відання (підвідомчості) – низку важливих напрямків у сфері діяльності виконавчої влади (зовнішня політика, оборона, безпека держави); 3) противагу й стримування парламенту (участь у законодавчому процесі, право вето, дострокове припинення повноважень парламенту) «захищав» би уряд як політично відповідального перед парламентом суб'єкта від можливої нестабільності (урядових криз), а тому і від його послаблення. У той же час і парламент, впливаючи на главу держави й уряд (участь у формуванні й відставці останнього, контроль за діяльністю уряду, подолання вето президента, ратифікація й денонсація міжнародних договорів тощо), не дає перетворити уряд на адміністративний апарат глави держави.

Водночас в аспекті визначення функціональної взаємодії уряду з главою держави та парламентом в політико-правових реаліях України дотепер справедливою залишається позиція В.М. Шаповала, за якою в Україні на рівні індивідуальної і суспільної свідомості глава держави сприймається як «керівник» або «начальник» держави. Таке сприйняття формується за умов відсутності розвинутого громадянського суспільства, що, у свою чергу, створює середовище для конструювання гіпертрофованого статусу президента фактично поза його конституційним визначенням. За такої ситуації прем'єр-міністр виступає лише формальним керівником уряду, а його посаду всупереч відповідним правовим приписам можна охарактеризувати швидше як адміністративну, ніж політичну.

Показовим в цьому плані є й відповідне конституційно-правове регулювання. Так, наприклад, відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Однак, на відміну від інших конституцій, в Конституції України не визначено строк подання Кабінетом Міністрів Програми своєї діяльності для

схвалення Верховній Раді України. І хоча в Законі України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) передбачено, що така Програма подається Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування Кабінету Міністрів України, це є недостатнім, адже законодавча регламентація цього питання об'єктивно не може замінити відсутність відповідного припису в конституційному тексті.

Разом з цим схвалення Верховною Радою України Програми діяльності Кабінету Міністрів України не можна вважати інститутом інвеститури, який передбачає парламентський розгляд урядової програми з наступним голосуванням щодо довіри уряду – вотумом довіри. Результатом цього голосування вважається також затвердження чи не затвердження персонального складу уряду.

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

Натомість Програма діяльності Кабінету Міністрів України має подаватися до Верховної Ради України вже після формування Урядом України і жодним чином не пов'язана і визначенням його посадового складу. При цьому оскільки неподання Програми діяльності до Верховної Ради України як таке не тягне жодних юридично значущих наслідків, Кабінет Міністрів України може здійснювати свою діяльність і за її відсутності.

Фактично значення Програми діяльності Кабінету Міністрів України зводиться до тієї обставини, що протягом року після її схвалення забезпечує Кабінет Міністрів України від розгляду питання про його відповідальність. Як цілком справедливо вказував В.Б. Авер'янов, «програми урядів замість того, щоб бути органічною частиною формування і реалізації єдиної державної політики в країні, стали певним кон'юнктурним документом, ухвалення котрого використовується як формальний засіб пролонгації ще на один рік повноважень конкретного уряду».

Кабінет Міністрів України, будучи вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Відповідно, діяльність Кабінету Міністрів України полягає у виконання Конституції та законів України, актів Президента України, вирішення питань державного управління тощо. Система органів виконавчої влади, яку очолює Уряд України, структурована за підпорядкованістю «по вертикалі» (нижчі органи і посадові особи підпорядковані вищим), що дозволяє забезпечити реалізацію управлінських

функцій та виконання не лише рішень Верховної Ради України та Президента України, а й рішення вищих органів і посадових осіб виконавчої влади (акти нижчих органів можуть бути скасовані вищими). З цією метою Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Участь глави держави у процедурі формування Уряду України зводиться до внесення до Верховної Ради України: 1) подання про призначення Прем'єр-міністра України за пропозицією коаліції депутатських фракцій; 2) подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, кандидатури на посаду яких, глава держави визначає самостійно. Рішення про призначення на посаду усіх членів Кабінету Міністрів України приймає Верховна Рада України, і тому, відповідно, де-юре відіграє провідну роль у цьому процесі. Втім, формування посадового складу Уряду України у серпні 2019 року з усією очевидністю засвідчило, що в умовах пропрезидентської більшості в парламенті, реальна роль останнього може бути зведена до процедурних формальностей.

Так само з погляду конституційно-правового регулювання Президент України обмежений у притягненні Кабінету Міністрів України та його членів до відповідальності. Так, згідно з ч.1 ст. 87 Конституції України він уповноважений лише внести на розгляд Верховної Ради України пропозицію розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України. Остаточне рішення у будь-якому разі залишається за Верховною Радою України, в тому числі й щодо вирішення питання за поданням Президента України про відставку Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України.

Очевидно, що вплив Верховної Ради України та Президента України на Кабінет Міністрів України в контексті системи «стримувань і противаг» не вичерпується лише участю у його формування та притягнення відповідальності. Йдеться про складну систему організаційно-правових форм компетенційної взаємодії вищих органів державної влади.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (чч. 2, 3 ст. 102 Конституції України), тобто у тих сферах, що забезпечуються Кабінетом Міністрів України (пп. 1, 1-1, 2, 7 ст. 116 Конституції України).

Варто погодитися із думкою В.Б. Авер'янова про те, що найголовніша проблема у розмежуванні повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України полягає у недопущенні безпідставного розширення дискреційних повноважень Президента України, що може загрожувати, зрештою, втратою належної самостійності і дієвості Уряду України «як вищого органу у системі органів виконавчої влади». Певна річ, йдеться не просто про якийсь механічний поділ повноважень, а про те, що

лише у трьох сферах – національній безпеці, оборони та зовнішньополітичній діяльності держави – переважаче значення щодо вироблення і здійснення державної політики надані Конституцією України Президенту України. В усіх інших сферах подібні преференції мають залишатися за Кабінетом Міністрів України, хоча він не тільки може, а й повинен залучатись Президентом України до формування політичного курсу і у вказаних вище трьох сферах.

Прикладом переважання Президента України щодо вироблення і здійснення державної політики у сферах національної безпеки, оборони та зовнішньополітичній діяльності держави слугує діяльність конституційованого Конституцією України Ради національної безпеки і оборони України – координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, до складу якої за посадою входять Прем'єр-міністр України, та деякі члени Кабінету Міністрів України (ст. 107 Конституції України). Рада національної безпеки і оборони України, залишаючись в межах конституційного регулювання, не може ані «дублювати», ані підняти собою Кабінет Міністрів України, оскільки їх статус та сфера компетенції є принципово різними.

Прийняті Радою національної безпеки і оборони України рішення вводяться в дію указами Президента України і обов'язково потребують контрасигнації – скріплення підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідальний за акт та його виконання.

При цьому контрасигнація за умов чинного конституційного регулювання не може вважатися схваленням рішень Президента України. Вона засвідчує факт ознайомлення з указом Президента України та покладає обов'язок на Прем'єр-міністра України, міністра, відповідального за акт, та Уряд України в цілому виконувати такий акт (*О.В. Совгіря, Ю.Е. Лагутов*).

Слід вказати, що з погляду конституційного регулювання Президент України відіграє важливу, але не вирішальну, роль у формуванні посадового складу Кабінету Міністрів України та притягненні Уряду України (його окремих членів) до відповідальності. Водночас, як зазначалося, в умовах пропрезидентської більшості у Верховній Раді України, його реальний вплив при вирішенні вказаних питань може набувати вирішального значення.

Характеризуючи взаємодію між главою держави та Урядом України, не можна не приділити увагу Офісу Президента України – постійно діючому допоміжному органу при Президенті України, утвореному відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Зважаючи на те, що положення про Офіс Президента України та його структуру затверджує власне Президент України, важливо наголосити на неприпустимості покладання на допоміжний орган при Президенті України будь-яких завдань, які виходять за межі визначених Конституцією України повноважень глави держави.

Відносини між Офісом Президента України та Кабінетом Міністрів України повинні виключати можливість надання його посадовими особами доручень Кабінету Міністрів України, членам Кабінету Міністрів України та втручання в їхню діяльність. Натомість має йтися про організаційно-

інформаційну взаємодію Офісу Президента України із Секретаріатом Кабінету Міністрів України. На жаль, правове регулювання окреслених питань натеper потребує суттєвого вдосконалення. На рівні Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами) лише визначено, що Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань (ч. 2 ст. 26).

Наразі, для забезпечення функціональної взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України, глава держави уповноважує відповідну особу — Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України. Правовий статус Представника Президента України натеper врегульовано Положенням про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України, яке було затверджено Указом Президента України від 15.02.2008 № 132/2008.

Строк повноважень Кабінету Міністрів України прямо пов'язаний із фактичним строком повноважень парламенту України, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 115 Конституції України, Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Слід нагадати, що з формально-юридичного погляду, первинним суб'єктом формування посадового складу Кабінету Міністрів України є коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, яка у встановленому порядку вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур інших членів Кабінету Міністрів України, окрім Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (ч. 8 ст. 83; п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Загалом Верховна Рада України наділена повноваженнями, які мають статусотворчий характер щодо органів виконавчої влади. Так, парламент України як єдиний орган законодавчої влади визначає організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби (п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України); визначає, при затвердженні Державного бюджету України та внесення змін до нього, кошти на утримання органів виконавчої влади (п. 4 ч. 1 ст. 85 Конституції України); здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та законів України (п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України); вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (п. 12 ч. 1 ст. 85 Конституції України); вирішує питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (ст. 87 Конституції України).

Без сумніву, кожен із зазначених аргументів характеризує певний аспект взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, але як такий не може вважатися вирішальним для її характеристики. Оптимальне співвідношення між законодавчою та виконавчою гілками державної влади слід шукати у співвідношенні основних форм їх діяльності. Межа між

законодавчою і виконавчою владами лежить у площині двох складових – рішення і виконання.

Основоположним у компетенції Кабінету Міністрів України є функціональне спрямування його діяльності на виконання Конституції і законів України (п. 1 ст. 116; ч. 1 ст. 19 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)).

Важливою сферою функціональної взаємодії між Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України є законотворча діяльність. Так, відповідно до ч. ст. 93 Конституції України Кабінету Міністрів України так само, як народним депутатам України та Президентові України, належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. При цьому виключно Кабінет Міністрів України є суб'єктом права подання проекту закону України про Державний бюджет України (ч. 2 ст. 96 Конституції України).

В аспекті визначення конституційно визначених важелів впливу Кабінету Міністрів України на юридичну долю внесених ним до Верховної Ради України законопроектів, варто вказати, що Уряд України не повноважений визначати їх як невідкладні, але може звернутися із відповідним клопотанням до Президента України (ч. 4 ст. 25 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)).

Окрім цього, Кабінет Міністрів України на виконання рішення Верховної Ради України за зверненням відповідного комітету Верховної Ради України або з власної ініціативи уповноважений подавати Верховній Раді України висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проектів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Також Кабінет Міністрів України забезпечує проведення експертизи внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів законів, які надіслані Верховною Радою України, а члени Кабінету Міністрів України мають право подавати висновки до проектів законів з питань, що належать до їх компетенції. Такі висновки надсилаються комітету Верховної Ради України, визначеному головним з опрацювання відповідного проекту закону.

Важливим також законодавчо закріплене повноваження Прем'єр-міністр України, інших членів Кабінету Міністрів України, а також заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, бути присутніми на засіданнях Верховної Ради України і виступати з питань, що обговорюються.

З метою забезпечення взаємодії та постійних зв'язків Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України, її комітетами, депутатськими фракціями, іншими органами та посадовими особами також запроваджено інститут Представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України. Відповідно до цього Представник бере в установленому порядку участь у засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових

комісій, депутатських фракцій, а також інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України, її органами та посадовими особами; співпрацює з питань реалізації урядової політики з народними депутатами України, депутатськими фракціями та групами у Верховній Раді України; інформує Кабінет Міністрів України про хід та результати розгляду у Верховній Раді України проектів законів та інших актів Верховної Ради України, внесених Кабінетом Міністрів України; здійснює моніторинг проектів законів та інших актів Верховної Ради України, внесених народними депутатами України, бере участь у проведенні аналізу таких проектів щодо відповідності засадам державної політики тощо.

Водночас слід вказати, що у практиці конституційно-правового регулювання різних країн найчастіше уряд забезпечує схвалення законів за через політичну підтримку парламентської більшості, яка його сформувала. Цей висновок є справедливим і для України. Відповідно, за відсутності такої підтримки Кабінет Міністрів України, в межах визначених Конституцією України повноважень та процедур, може вплинути на парламент двома шляхами: визначити умовою своєї відставки неприйняття того чи іншого законопроекту в редакції, запропонованій Кабінетом Міністрів України; закликати Президента України застосувати право вето щодо ухваленого парламентом у неприйнятній для вищого органу виконавчої влади закону України (у тому числі, поставивши можливість своєї подальшої діяльності у залежність від рішення глави держави щодо застосування/незастосування ним права вето).

Характеризуючи функціональну взаємодію Кабінету Міністрів України із Верховною Радою України, не можна оминати увагою наділення Уряду України повноваженням здійснювати підзаконну правотворчість. Так, згідно з ч. 1 ст. 117 Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Важливо підкреслити, що акти Уряду України мають видаватися на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України (ч. 1 ст. 49 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» (зі змінами)).

Визначальним чином контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України в цілому здійснює відповідно до Конституції та законів України Верховна Рада України (п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України).

Аналіз Конституції України та Закону України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України» (зі змінами), дозволяє віднести до форм парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України: 1) розгляд питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; 2) розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України; 3) проведення «години запитань до Уряду»; 4) розгляд Верховною Радою питання про відповідальність Кабінету Міністрів України.

Ефективність наведених форм парламентського контролю і частота їх застосування є різною. При цьому однією із основних форм контролю є

заслуховування звітів про діяльність Кабінету Міністрів України в цілому та про діяльність його окремих членів. Оцінці підлягає загальний стан справ у державі або в окремому секторі державної політики, а також адекватність та ефективність діяльності Уряду України.

Негативна оцінка парламентом України звіту повинна була б мати своїм наслідком розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України (або окремих його членів), однак Конституція України не закріплює такого взаємозв'язку.

Як форми парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України також можуть бути застосовані запити народних депутатів України (ст. 86 Конституції України); утворення та діяльність тимчасових комісій Верховної Ради України (ст. 89 Конституції України).

Нарешті, парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України і загалом щодо органів виконавчої влади здійснюється й окремими органами, які спеціально утворюються Верховною Радою України (пп. 16 та 17 ч. 1 ст. 85, ст. 98, ст. 101 Конституції України). Так, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, а Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Завдання до теми

Тестові завдання

1. Якою є правильна послідовність взаємодії суб'єктів процедури призначення особи на посаду Прем'єр-міністра України?
 1. коаліція депутатських фракцій, Верховна Рада України, Президент України;
 2. коаліція депутатських фракцій, Президент України, Верховна Рада України;
 3. Президент України, коаліція депутатських фракцій, Верховна Рада України;
 4. коаліція депутатських фракцій, Голова Верховної Ради України, Президент України, Верховна Рада України.
2. Яким є конституційно визначений склад Кабінету Міністрів України?
 1. Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр та міністри України;
 2. Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України та міністри України;
 3. Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України;
 4. Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, три віце-прем'єр-міністри та міністри України;

3. На передостанній сесії Верховної Ради України восьмого скликання Верховна Рада України за пропозицією Президента України розглянула питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняла резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Чи було дотримано процедуру притягнення до відповідальності Кабінету Міністрів України?

1. Так, оскільки відсутні порушення процедури притягнення до відповідальності Кабінету Міністрів України;
2. Так, оскільки наявні порушення процедури притягнення до відповідальності Кабінету Міністрів України не є суттєвими;
3. Ні, оскільки питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України за пропозицією Президента України;
4. Ні, оскільки питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України протягом останнього року повноважень.

4. Громадянин України А. — дієздатний, володіє державною мовою, має вищу освіту та погашену судимість за ненавмисне скоєння тяжкого злочину. Чи може громадянин України А. стати членом Кабінету Міністрів України?

1. Так, може, оскільки судимість громадянина А. погашена;
2. Так, може, оскільки громадянин А. мав судимість за ненавмисне скоєння тяжкого злочину
3. Ні, не може, оскільки громадянин А. мав судимість за скоєння тяжкого злочину.
4. Ні, не може, оскільки судимість громадянина А. має бути знята в установленому законом порядку.

5. Які нормативно-правові акти видає Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції?

1. Укази Кабінету Міністрів України;
2. Постанови Кабінету Міністрів України;
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України;
4. Накази Кабінету Міністрів України.

Практичні завдання

1. На скликаному Прем'єр-міністром України засіданні Кабінету Міністрів України, що відбулося 02 лютого 2020 року, в суботу, розглядався проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання управління Міністерством культури, молоді та спорту об'єктами державної власності». Проект Розпорядження було внесено на розгляд Кабінету Міністрів України міністерством культури, молоді та спорту України.

Під час розгляду проекту Розпорядження Кабінету Міністрів України за ініціативою Прем'єр-міністра України до нього було внесені зміни. У змінній редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України було прийнято шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України, незважаючи на те, що Міністр культури, молоді та спорту України виступав категорично проти прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України у змінній редакції та, відповідно, голосував «проти».

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, чи було дотримано процедуру прийняття актів Кабінету Міністрів України згідно з вимогами чинного законодавства?

2. Постановою Верховної Ради України IX скликання від 29.08.2019 № 12-IX «Про формування складу Кабінету Міністрів України» було сформовано посадовий склад Уряду України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849 було затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України і подано її на розгляд Верховної Ради України.

Постановою Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX Програму діяльності Кабінету Міністрів України було схвалено.

17 січня 2020 року Прем'єр-міністр України заявив Президенту України про свою відставку з правом внесення цього питання на розгляд Верховною Радою України.

За результатами зустрічі Президента України з Прем'єр-міністром України, що відбулася 17 січня 2020 року, питання про відставку Прем'єр-міністра України було знято з порядку денного. Натомість Президент України поставив перед Кабінетом Міністрів України низку невідкладних завдань.

Після аналізу вище наведеної інформації змодельуйте ситуацію, за якої Президент України за результатами зустрічі ініціював би розгляд Верховною Радою України питання про відставку Прем'єр-міністра України. Які юридично значущі наслідки мали б такі дії Президента України? Аргументуйте свою відповідь посиланнями на приписи Конституції та законів України.

3. Сорок вісім народних депутатів України однієї з депутатських фракцій у Верховній Раді України звернулися до Конституційного Суду України положень ч. 2 ст. 113 Конституції України – *«Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією»*.

У конституційному поданні в обґрунтування підстав, які спричинили потребу в тлумаченні, суб'єкт права на конституційне подання вказав на

необхідність розмежування таких категорій як «відповідальність» Кабінету Міністрів України перед Президентом України та «підконтрольність» і «підзвітність» Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Після аналізу вище наведеної інформації наведіть власну позицію щодо порушеного у конституційному поданні питання. Аргументуйте свою відповідь посиланнями на наявні доктринальні позиції в контексті приписів Конституції та законів України.

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Транспарентність діяльності Кабінету Міністрів України.
2. Конституційно-правова роль Програми діяльності Кабінету Міністрів України.
3. Функціональне призначення нормотворчої діяльності Уряду України.

Тема 5. Центральний інституційний рівень виконавчої влади

Мета вивчення: узагальнення знань здобувачів вищої освіти про центральний інституційний рівень виконавчої влади; усвідомлення критеріїв розмежування різних видів центральних органів виконавчої влади; формування вмінь та навичок аналізу законодавства України про центральний інституційний рівень виконавчої влади та його застосування.

Питання

1. Міністерство – центральний орган виконавчої влади.
2. Інші центральні органи виконавчої влади.
3. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
4. Конституційно-правовий статус керівника центрального органу виконавчої влади.

Теоретичний мінімум

Міністерство – центральний орган виконавчої влади. Центральні органи виконавчої влади — міністерства й інші юридичні особи публічного права спеціальної (галузевої та міжгалузевої) компетенції, яка поширюється на всю територію держави (є загальнодержавною), уповноважені на підставі та в межах Конституції та законів реалізовувати чинне законодавство та за загальним правилом — засновані на єдиноначальності.

Систему центральних органів виконавчої влади формує Уряд. Відповідно до п. 9¹ ч. 1 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Водночас слід враховувати, що Конституція України прямо чи опосередковано встановлює назви міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Прямо вказано назву Міністерства внутрішніх справ України (п. 22 ч. 1 ст. 85), а опосередковано — через назви керівників — назви таких органів: Міністерство оборони України, Міністерство закордонних справ України (ч. 5 ст. 107, ч. 4 ст. 114), Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України (п. 12 ч. 1 ст. 85). Конституційний Суд України у рішенні від 28.01.2003 № 2-рп/2003 у справі про повноваження Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади встановив, що «виокремлення в Конституції України прямо чи опосередковано назв міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, по суті, фіксує їх основне цільове призначення. У такий спосіб певною мірою визначається характер діяльності відповідного органу» (абзац шостий пункту 3 мотивувальної частини); «в разі реорганізації таких органів не можуть бути змінені їх назва та основне цільове призначення, що впливає з назви, оскільки це може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути

на обсяг конституційних повноважень цих органів» (абзац восьмий пункту 3 мотивувальної частини). Попри те, що тодішнє рішення Конституційного Суду стосувалось повноваження Президента, а наразі таке повноваження має Верховна Рада, вказані положення мотивувальної частини є цінними для конституційної науки та практики.

Проблема належності певної юридичної особи публічного права до органів виконавчої влади, до системи якої належать найвищий (уряд), центральні та місцеві органи, набуває найбільшого значення саме на рівні центральних органів виконавчої влади. Особливо це стосується так званих «центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом», про що йдеться нижче.

Оминаючи цю дискусію, загалом можна подати систему центральних органів виконавчої влади таким чином:

- 1) міністерства;
- 2) інші центральні органи виконавчої влади, що не мають особливого статусу:
 - а) державні служби;
 - б) державні агентства;
 - в) державні інспекції;
 - г) бюро;
- 3) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Конституція України чітко вирізняє в системі центральних органів виконавчої влади міністерства, між якими розподіляється вся сфера урядової політики. Підставою для цього є вищий статус міністерства порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади, оскільки міністерство є логічним «продовженням Уряду» й основним центром вироблення державної політики у певному секторі державного управління (А. Єзеров).

Конституціоналіст С. Чикурлій вважає, що серед сукупності центральних органів виконавчої влади характеризуватися конституційно-правовим статусом можуть тільки міністерства. Основними критеріями виокремлення конституційно-правового статусу міністерств є: а) наявність конституційних норм щодо них; б) наявність сукупності повноважень політико-правового характеру; в) конституційно-правовий механізм призначення, відповідальності та звільнення міністрів.

Головне завдання міністерства — формування державної політики у відповідних сферах державного управління. Водночас, має забезпечуватися принцип, за яким не повинно бути жодного питання державної політики, за яке б не відповідав конкретний член уряду. Тобто всі питання урядового політичного курсу повинні розподілятися між міністрами за їхньою функціональною спрямованістю. Поряд із цим, кількість міністерств має бути розумною і не призводити до дублювання функцій окремих міністерств (М. Савчин).

Міністерство (пізньюлат. *ministeriales*, від лат. *ministerium* — служба, посада) — це центральний орган виконавчої влади, очолюваний посадовцем, що входить до складу уряду (міністром), базований на принципі

єдиноначальності та покликаний забезпечувати реалізацію політики в певному (-их) напрямі (-ах) державного врядування.

У Малій енциклопедії конституційного права вказано, що у європейській доктрині міністерство як різновид центральних органів виконавчої влади має дві основні ознаки: 1) відповідальність за розробку державної політики; 2) очолення політиком, а не державним службовцем. У більшості європейських країн міністерства разом із політичними функціями здійснюють і управлінські функції, хоч інколи таке розмежування не є очевидним. Наприклад, у Швеції завдання міністерств — формування політики, тобто обслуговування міністра як політика, а всі управлінські функції виведені організаційно за межі міністерства і їх здійснюють спеціалізовані «виконавчі агенції».

Існують різні принципи визначення компетенції міністерств, основними є (*М. Савчин*):

а) функціональний — міністерство здійснює компетенцію в різних галузях життєдіяльності суспільства за однією або кількома функціями держави. Наприклад, в Україні діють Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики;

б) галузевий — зосередження діяльності міністерства в межах однієї або кількох галузей, сьогодні це, зазвичай, є анахронічним. Наприклад, в Україні такими можна назвати (хоча і з певними застереженнями) Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство енергетики та захисту довкілля, Міністерство інфраструктури;

в) територіальний — з метою забезпечення особливого правового режиму управління певними адміністративними одиницями, територіями, що базується на урахуванні національно-культурних, історичних, соціально-політичних, демографічних особливостей. Наприклад, в Україні діє Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Функціонування й організація міністерств повинна відповідати вимогам ефективності й дієвості; правові процедури — вимогам процедурної економії та принципу правової визначеності. У взаємовідносинах із громадянами міністерства мають дотримуватися принципів законності, довірливості та публічності (*М. Савчин*).

Особливості структури та процедури діяльності міністерств визначаються галуззю адміністративного права.

Інші центральні органи виконавчої влади. Інші, ніж міністерства, центральні органи виконавчої влади характеризуються наявністю конституційного статусу, однак для них неприйнятним є існування конституційно-правового статусу, оскільки ці органи, виконуючи функцію державного управління, самостійно не беруть участі у виробленні та реалізації державної політики, а в окремих випадках можуть виконувати лише допоміжну роль у зазначеній сфері відносин (*О. Совгіря*).

Інші, крім міністерства, центральні органи виконавчої влади — це юридичні особи публічного права, очолювані посадовцями, що не входять до

складу уряду, покликані реалізовувати політику в певному напрямі державного врядування та переважно базовані на принципі єдиноначальності.

Утворення вказаних органів в організаційній структурі державного управління зумовлено тим, що певні функції виконавчої влади неможливо чи небажано уналежнити до відання одного міністерства або коли є необхідність організаційно (структурно) розмежувати відповідальність за ухвалення рішень та їхню реалізацію (А. Єзеров).

У Конституції України наявні словосполучення «міністерства, інші органи виконавчої влади» (п. 9 ст. 116), «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (п. 9¹ ст. 116, ч. 3 ст. 117), «керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України» (п. 9² ст. 116), «Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади» (п. 1 ст. 119), «центральні та місцеві органи виконавчої влади» (ст. 120). Водночас Конституція не містить вказівку на види або на окремі складові категорії «інші центральні органи виконавчої влади».

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає чотири види вказаних суб'єктів:

а) служба — центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (Державна міграційна служба, Державна служба статистики);

б) агентство — центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство резерву);

в) інспекція — центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням юридичними особами публічного та приватного права та фізичними особами актів законодавства (Державна інспекція архітектури та містобудування, Державна інспекція ядерного регулювання);

г) бюро — центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень (Бюро економічної безпеки).

Це не дозволило уникнути непослідовності у найменуванні органів, які потенційно належать до цієї категорії:

1) «Національний» vs «Державний» vs «Український». Більшість служб, агентств, інспекцій (41 з 55 — за постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» у редакції станом на 15.01.2022) мають першим словом у назві «державний» (у відповідному роді). Натомість п'ять агентств і служб (Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від

корупційних та інших злочинів, Національна служба здоров'я України, Національна соціальна сервісна служба України) містять у назві перше слово «національний» (у відповідному роді). Крім того, до центральних органів виконавчої влади постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» уналежнює ще декілька назв — як національні (Національна поліція України, Національна комісія зі стандартів державної мови), так і «український» (Український інститут національної пам'яті). Деякі органи взагалі не містять відповідного позначення (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Пенсійний фонд України, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Агентство з управління державним боргом України, Бюро економічної безпеки України могли б за такою логікою бути державними, національними, українськими тощо);

2) комісії як орган, який нібито не має спеціального статусу. Попри те, що ч. 1 ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює: «Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії, бюро», по-перше, на відміну від функцій інших чотирьох видів, функції комісій у законі не вказано; по-друге, немає жодної комісії, яка б не мала спеціального статусу (саме тому в першому питанні теоретичного мінімуму цієї теми не виокремлено комісії):

а) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, навіть у цьому законі вказана у ст. 24, яка стосується органів зі спеціальним статусом (поряд з Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України та Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, хоча комітети та фонди у ч. 1 ст. 16 Закону не вказано);

б) Національна комісія зі стандартів державної мови, яка згідно із ч. 3 ст. 43 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом;

в) Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, яка згідно із ч. 4–5 ст. 6 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом;

г) деякі комісії навіть не визнано центральними органами виконавчої влади: Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом (ч. 1 ст. 14 Закону України «Про державну службу»), Національна комісія з питань закордонних українців є постійно діючим органом при Кабінеті Міністрів України (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про закордонних українців», п. 1 Положення про Національну комісію з питань закордонних українців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1024), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України

(ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»);

3) єдиним бюро, яке є центральним органом виконавчої влади (у структурі «інші центральні органи виконавчої влади», а не «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом»), є Бюро економічної безпеки. Було б логічніше одне з трьох:

а) або перейменувати його в інший орган (службу або інспекцію);

б) або уналежнити його до органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;

в) або всі інші бюро уналежнити до центральних органів виконавчої влади без спеціального статусу. Наприклад, ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає Національне антикорупційне бюро України як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом (хоча до 10.11.2021 визначала як державний правоохоронний орган), ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» визначає Державне бюро розслідувань як державний правоохоронний орган (хоча до 27.12.2019 визначала як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність);

4) умовність і нечіткість відмінностей між службами, інспекціями й агентствами. По-перше, метою надання більшості адміністративних послуг (реєстрації, зняття з реєстрації, надання дозволу, ліцензування, сертифікації, атестації, нострифікації, встановлення статусу, легалізації тощо) насправді є контроль або нагляд за отримувачами послуг. З другого боку, у широкому розумінні терміну «послуга» майже всі органи виконавчої влади передусім надають послуги, тобто можуть бути названі службами (дві служби навіть містять у назві слово «контроль», ще дві — «безпеки» або «безпечності», а ще одна — «моніторинг»). Разом із цим, в Україні наявна тенденція формального зменшення кількості державних інспекцій: на початку 2011 р., коли їх було утворено, їх налічувалось 7, у січні 2022 р. — 4 (наприклад, колишня Державна фінансова інспекція наразі є Державною аудиторською службою, Державна інспекція навчальних закладів України — Державною службою якості освіти, Державна інспекція з питань праці — Державною службою з питань праці, а Державну службу з безпеки на транспорті було утворено шляхом злиття Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті та Державної інспекції з безпеки на наземному транспорті). Ба більше — у серпні 2019 р. розпочалась ліквідація Державної екологічної інспекції, натомість планувалося створення Державної природоохоронної служби. Однак таке поступове зменшення переважно формальне: наприклад, Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба з безпеки на транспорті, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна служба якості освіти, Державна аудиторська служба тощо наразі за своєю компетенцією та практикою діяльності схожі на інспекції; О. Лавренова ще у дисертації 2014 р. пропонувала Державну службу України з контролю за наркотиками (зараз — Державна служба України з лікарських засобів та контролю за

наркотиками), Державну службу експортного контролю України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України (наразі їхню колишню компетенцію реалізує Державна служба України з питань праці) та Державну службу фінансового моніторингу України перейменувати в державні інспекції, а Державну інспекцію ядерного регулювання уналежнити до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (цей орган безпосередньо підпорядковано Уряду, реалізує функцію формування політики (бере участь у формуванні), видає накази, що не обмежуються «організаційно-розпорядчим характером»).

Оминаючи ці проблеми, варто підкреслити, що, згідно зі ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади (п. 9); утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9¹).

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом — це юридичні особи публічного права, очолювані посадовцями, що не входять до складу уряду, покликані реалізовувати політику в певному напрямі державного врядування та щодо яких може бути встановлено особливості утворення, вирішення кадрових питань, строку повноважень керівництва, реорганізації, ухвалення рішень, підконтрольності, підзвітності, гарантій діяльності, ліквідації.

Центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом традиційно називають такі конституційні органи, як Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Водночас слід зауважити, що це було дискусійним питанням. Наприклад, ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року «Про звільнення Петрова В.М. з посади першого заступника Голови Фонду державного майна України» № 201-р, «Про звільнення Лєдомської С.Ю. з посади заступника Голови Фонду державного майна України» № 202-р, «Про звільнення Гриненка А.С. з посади заступника Голови Фонду державного майна України» № 203-р, «Про звільнення Потімкова О.Ю. з посади заступника Голови Фонду державного майна України» № 204-р, «Про призначення Портнова А.В. першим заступником Голови Фонду державного майна України» № 205-р, «Про призначення Петрашка С.Я. заступником Голови Фонду державного майна України» № 206-р, «Про призначення Фесенка В.І. заступником Голови Фонду державного майна України» № 207-р, «Про проведення службового розслідування» № 208-р (справа № 1-33/2008) від 17.09.2008 № 46-уп/2008 визначила, що «в чинному законодавстві України немає нормативно-правового акта, який визначив би належність Фонду до будь-яких із гілок

державної влади, зазначених у статті 6 Конституції України». Але після ухвалення у 2011 р. Закону України «Про Фонд державного майна України» та зазначення в ньому інформації про статус Фонду як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом цю проблему було вирішено.

Натомість у Законі України «Про Антимонопольний комітет України» визначено, що він «є державним органом із спеціальним статусом», але не вказано про належність до органів виконавчої влади. Закон України «Про телебачення і радіомовлення», навпаки, вказує не про спеціальний статус, а про те, що «забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері телебачення і радіомовлення покладаються на центральний орган виконавчої влади» (ч. 3 ст. 7). Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 341 Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України закріплює, що Держкомтелерадіо є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом.

Законами України визначено спеціальний статус інших центральних органів виконавчої влади: Національної комісії зі стандартів державної мови (ч. 3 ст. 43 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»), Національного агентства з питань запобігання корупції (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції»), Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»), Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»).

Водночас проблемою є відсутність у статусних законах або положеннях (закон або положення про відповідний орган) вказівки на «спеціальний статус» відповідного центрального органу виконавчої влади. Наприклад, такими є Пенсійний фонд України, Український інститут національної пам'яті (з 2006 до 2008 р. була вказівка на спеціальний статус), Національна поліція України, Національне агентство України з питань державної служби, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, а до 2020 р. була також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Щодо останньої рішенням Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 визнано, що «утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України. Отже, утворення та функціонування Комісії у статусі постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який їй

надано Законом [...], суперечить статтям 5, 6, 8, частині другій статті 19, статтям 85, 106 Конституції України».

Іншою проблемою є непослідовність уналежнення до органів виконавчої влади:

1) певні формування системи Міністерства внутрішніх справ (Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій) названо центральними органами виконавчої влади, на відміну від Національної гвардії;

2) одні органи, що здійснюють розслідування злочинів (Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція), офіційно названо центральними органами виконавчої влади, а інші (Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань) — ні. Хоча слід зазначити, що Державне бюро розслідувань також мало такий статус у 2016—2019 рр., а Служба безпеки України — у 1999—2007 рр. Виключення з відповідного переліку мало наслідком мотивацію рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» від 20.10.2009 № 27-рп/2009: «Служба безпеки України виключена зі Схеми організації центральних органів виконавчої влади. [...] Кабінет Міністрів України не має визначених Конституцією та законами України повноважень скасовувати акти Служби безпеки України, в тому числі накази Голови Служби безпеки України, зокрема на підставі частини восьмої статті 22 Закону України „Про Кабінет Міністрів України“. Скасувавши наказ Служби безпеки України, Кабінет Міністрів України вийшов за межі своїх повноважень, передбачених статтею 116 Конституції України» (абзаци 4, 5 підпункту 3.4 п. 3 мотивувальної частини).

Також можна уналежнити до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом Центральну виборчу комісію України (про це аргументовано кажуть Н. Богашева та Ю. Ключковський), Національний банк України (наразі він має статус особливого центрального органу державного управління), Український інститут національної пам'яті (мав цей статус), Пенсійний фонд України.

Конституційно-правовий статус керівника центрального органу виконавчої влади. Рішення Конституційного Суду України у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади від 17.10.2002 № 16-рп/2002 тлумачить термін «керівник» центрального чи місцевого органу виконавчої влади, який міститься в ч. 1 ст. 120 Конституції України, що «означає посадову особу виконавчого органу, сукупність кваліфікуючих ознак якої визначає статус керівника. До цих ознак належать конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру такої посадової особи у сфері виконавчої влади, які їй згідно з Конституцією та законами України надаються відповідними органами державної влади (розподіл обов'язків між своїми заступниками; розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; керівництво та

спрямування роботи виконавчого органу і його апарату; вирішення кадрових питань; підписання правових актів виконавчого органу; представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності тощо)» (абзаци третій-четвертий пункту 2 мотивувальної частини).

Керівників центральних органів виконавчої влади можна поділити на два види: міністрів і голів інших центральних органів виконавчої влади. Водночас слід зазначити, що не будь-який міністр є керівником центрального органу виконавчої влади (т. зв. «міністр без портфеля»).

Міністр — посадовець, який є членом уряду, має політичний характер (на відміну від більшості керівників інших центральних органів виконавчої влади), підзвітний парламенту й/або главі держави та здебільшого (але не завжди) є керівником міністерства.

Ознаки специфіки правового статусу міністра (*М. Савчин*):

- 1) особливий порядок заміщення посади міністра, встановлений Конституцією України;
- 2) необов'язковість досвіду роботи у певній галузі чи певної освіти;
- 3) відсутність потреби проходження конкурсу на перевірку професійних якостей;
- 4) відсутність принципу політичної нейтральності та неупередженості до легітимного керівництва держави, натомість потреба керуватися критеріями політичної доцільності;
- 5) строковість обіймання посади;
- 6) характер повноважень та спосіб їхньої реалізації;
- 7) наявність повноваження щодо контрасигнації правових актів Президента з питань, визначених Конституцією України;
- 8) настання не дисциплінарної, а конституційно-правової відповідальності;
- 9) порядок припинення повноважень.

Голів інших центральних органів виконавчої влади, крім тих, які мають спеціальний статус, призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України у порядку, встановленому законодавством про державну службу.

Завдання до теми

Тестові завдання

1. Який з органів НЕ належить до органів виконавчої влади зі спеціальним статусом?
 1. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення;
 2. Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
 3. Антимонопольний комітет України;
 4. Фонд державного майна України.
2. Який з органів НЕ належить до центральних органів виконавчої влади?
 1. Національна комісія зі стандартів державної мови;

2. Кабінет Міністрів України;
3. Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України;
4. Національне агентство з питань запобігання корупції.

3. Хто затверджує загальну структуру та чисельність Міністерства внутрішніх справ України?

1. Міністр внутрішніх справ України;
2. Прем'єр-Міністр України;
3. Президент України;
4. Верховна Рада України.

4. Хто призначає на посади та звільняє з посад членів Ради Національного банку України?

1. Верховна Рада України та Президент України;
2. Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України;
3. Президент України та Кабінет Міністрів України;
4. Президент України та Прем'єр-Міністр України.

5. Назва якого з цих органів НЕ згадана в тексті Конституції України?

1. Рахункова палата;
2. Антимонопольний комітет України;
3. Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
4. Міністерство фінансів України.

Практичні завдання

1. Президент України подав до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України проект постанови про реорганізацію міністерств. У проекті запропоновано об'єднати Міністерство освіти і науки України з Міністерством культури України, об'єднати Міністерство юстиції України та Міністерство внутрішніх справ України, на базі Міністерства закордонних справ України утворити Міністерство дипломатичних взаємин України та Міністерство розвитку зовнішньоекономічної діяльності.

Які положення Конституції України дотримано у вказаній ситуації, а які — порушено?

2. Проаналізуйте нижчезазначені рішення Конституційного Суду України та визначте основні підстави визнання положень постанов Уряду такими, що відповідають або не відповідають Конституції України:

Рішення № 8-р/2019 від 25.06.2019 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413;

1) Рішення № 6-рп/2010 від 17.02.2010 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанов Кабінету Міністрів України «Питання Державної міграційної служби України», «Деякі питання організації діяльності Державної міграційної служби», «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання переведення системи реєстраційного обліку фізичних осіб з паперових на електронні носії»;

2) Рішення № 4-рп/2010 від 02.02.2010 у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад»;

3) Рішення № 2-рп/2010 від 12.01.2010 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації військового майна»;

4) Рішення № 36-рп/2009 від 24.12.2009 у справі про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України.

3. Встановіть й обґрунтуйте правову природу та належність до центральних органів виконавчої влади, тобто (не)можливість застосування до них положень п. 12 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 107, ч. 1 ст. 113, п. 9, п. 9¹, п. 9² ст. 116, ч. 3 ст. 117, ч. 1, ч. 2 ст. 120, ч. 3, ч. 4 ст. 143 Конституції України, таких органів державної влади:

Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації;

Вища рада правосуддя;

Генеральна прокуратура України;

Державне бюро розслідувань;

Державна судова адміністрація;

Державне управління справами;

Національна гвардія України;

Національна поліція України;

Національне агентство України з питань запобігання корупції;

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

Національний банк України;

Пенсійний фонд України;

Рада національної безпеки і оборони України;

Український інститут національної пам'яті.

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Конституційно-правові ознаки центрального органу виконавчої влади.

2. Класифікація центральних органів виконавчої влади.

3. Ознаки центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Тема 6. Місцевий інституційний рівень виконавчої влади

Мета вивчення: формування знань щодо організації виконавчої влади на місцевому рівні; структури та складових правового статусу місцевих органів виконавчої влади; формування вмій та навичок аналізу компетенції місцевих органів виконавчої влади; застосування на практиці Конституції України та інших нормативно-правових актів, виокремлення юридично значущих фактів і формування обґрунтованих правових висновків.

Питання

1. Конституційні засади місцевого інституційного рівня виконавчої влади.
2. Система та види місцевих органів виконавчої влади.
3. Особливості конституційно-правової організації виконавчої влади в Автономній Республіці Крим
4. Особливості організації та здійснення виконавчої влади в місті Києві.
5. Особливості здійснення виконавчої влади військово-цивільними адміністраціями.

Теоретичний мінімум

Конституційні засади місцевого інституційного рівня виконавчої влади. Територіальна організація держави та відповідний їй спосіб територіальної організації влади, які закріплюються на рівні конституції держави, є принципово важливими для забезпечення ефективного публічного управління в цілому та державного управління зокрема.

Аналіз відповідних положень Конституції України, змістом яких визначені організація державної території України, статус її складових, а також закріплені система органів публічної влади та їх компетенція, дозволяє охарактеризувати Україну як складну, відносно децентралізовану унітарну державу.

Це пояснюється тим, що:

1) територія України є цілісною і неподільною в межах існуючого кордону і складається із адміністративно-територіальних одиниць – складових єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, – які складають систему адміністративно-територіального устрою України (ст. 2, ч. 1 ст. 133 Конституції України);

2) систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України (ч.ч. 1, 3 ст. 133 Конституції України);

3) Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України (ст. 134 Конституції України);

4) до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення

населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України) та визначення територіального устрою України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України);

5) відповідно до конституційно визначеного поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади як засади територіального устрою України (ст. 132 Конституції України) в Україні органи виконавчої влади конституційовані, за загальним правилом, на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях публічного управління, а органи місцевого самоврядування – на первинному (село, селище, місто), субрегіональному та регіональному рівнях.

Водночас слід констатувати, що завдання конституювання оптимальної моделі територіальної організації публічної влади, яка б забезпечувала ефективне здійснення публічного управління на засадах поєднання державних і місцевих інтересів та водночас відповідала б конституційно визначеному розрізненню державної та публічно-самоврядної влади, наразі залишається в Україні не вирішеним.

Основні недоліки територіальної організації влади, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності (чинна система адміністративно-територіального устрою України була запроваджена на початку 30-х років XX ст. і не відповідає сучасним політико-правовим, соціально-економічним та демографічним умовам) були констатовані ще Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні.

Про збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади, яка призводить до конфлікту компетенції між органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, було зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року.

Про невідповідність існуючого стану речей сфери адміністративно-територіального устрою та побудови системи місцевого самоврядування у багатьох регіонах України положенням Конституції України; неузгодженість окремих норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та недосконалість законодавства щодо порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою твердить Кабінет Міністрів України.

На вирішення завдання реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади спрямований проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598, внесеним Президентом України до Верховної Ради України. Зокрема, було передбачені докорінні зміни системи адміністративно-територіального устрою України (громади, округи, області, Автономна Республіка Крим). Водночас, зважаючи на низку принципів зауважень

до законопроекту № 2598, на початку 2020 року його було відкликано для доопрацювання.

Система та види місцевих органів виконавчої влади. Виконавча влада поширюється на всю територію держави та має, крім вищого та центральних, місцеві органи. При цьому, як правило, у спеціальній літературі виокремлюють два види органів виконавчої влади на місцевому рівні:

а) **органи виконавчої влади загальної компетенції** – обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації (ст.ст. 118-119 Конституції України; Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)). При цьому в структурі місцевих державних адміністрацій утворюються структурні підрозділи (із статусом юридичної особи із публічного права або без такого статусу), які підпорядковані голові місцевої держадміністрації і водночас підзвітні і підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади (Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887 (зі змінами)).

Місцеві державні адміністрації — органи державної влади, що утворені з урахуванням засад поєднання централізації та децентралізації, засновані на принципі єдиноначальності та здійснюють виконавчу владу на місцях.

Місцеві державні адміністрації мають подвійний статус:

1) конституційно-правовий, який полягає у забезпеченні дотримання прав і свобод громадян, взаємодії з органами місцевого самоврядування тощо;

2) адміністративно-правовий, який полягає, передусім, у наданні послуг населенню.

Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій регулюється:

1) Конституцією України (передусім, статтями 118 — 119);

2) актами Конституційного Суду України (наприклад, рішеннями від 24.12.1997 № 8-зп у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій, від 04.12.2001 № 16-рп/2001 у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради, від 25.12.2003 № 21-рп/2003 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві, від 13.10.2005 № 9-рп/2005 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва);

3) законами України (Закон України «Про місцеві державні адміністрації»).

Згідно зі ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їхнього національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Для реалізації вказаних власних і делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, а керівники департаментів, управлінь, відділів, секторів й інших структурних підрозділів — накази. Розпорядження, ухвалені в межах компетенції голів місцевих державних адміністрацій, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами і громадянами.

Згідно з ч. 3 ст. 118 Конституції України, склад місцевих державних адміністрацій формують, тобто призначають (рішення Конституційного Суду України у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій від 24.12.1997 № 8-зп), їхні голови, яких, відповідно до ч. 4 ст. 118 Конституції України, призначає на посаду і звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (ч. 5 ст. 118 Конституції України). Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ч. 6 ст. 118 Конституції України), а також органам виконавчої влади вищого рівня (ч. 7 ст. 118 Конституції України).

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня (ч. 8 ст. 118 Конституції України).

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь (ч. 9 ст. 118 Конституції України). Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації (ч. 10 ст. 118 Конституції України).

Кандидатури на посади першого заступника та заступників голови обласної державної адміністрації погоджуються головою відповідної адміністрації з Кабінетом Міністрів України, посади першого заступника та заступників голови районної державної адміністрації — з обласною

державною адміністрацією, посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій — з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Ідентичною є процедура звільнення зі вказаних посад.

Структура апарату місцевих державних адміністрацій визначається Урядом, чинною наразі є постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» (зі змінами);

2) органи виконавчої влади спеціальної компетенції – територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які підпорядковані відповідному центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. При цьому діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади координується головами місцевих державних адміністрацій, які сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань (ст. 31 Закону України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» (зі змінами)).

Територіальні органи центрального органу виконавчої влади можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, якщо це передбачено положенням про відповідний центральний орган виконавчої влади.

До таких органів виконавчої влади належать, наприклад, Головне територіальне управління юстиції в Одеській області, Головне управління Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру в Одеській області, Головне управління Національної поліції в Одеській області тощо (Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (зі змінами)).

Попри той факт, що територіальні органи центральних органів виконавчої влади є відповідають ознакам, властивим органам держави, аналіз їхнього статусу засвідчує їх несамостійний характер. Практично вони виступають «органами органів», що видно вже з самої їх назви. Відповідна залежність цих органів від центральних органів виконавчої влади та їх керівників виявляється і в порядку контролю за нормотворчою діяльністю.

Такий несамостійний правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади пов'язаний з особливістю здійснення виконавчої влади в Україні на місцевому рівні, де її здійснюють місцеві державні адміністрації, а територіальні органи виступають ніби продовженням центральних органів виконавчої влади.

Слід вказати, що Конституція України встановлює, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ч. 1 ст. 118) і територіальні органи центральних органів виконавчої влади не згадуються. Окрім цього, згідно з Рішенням

Конституційного Суду України у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади від 17.10.2002 № 16-рп/2002, «керівниками місцевих органів виконавчої влади є голови місцевих державних адміністрацій» (абз. 8 п. 2 мотивувальної частини).

Цілком очевидно, що система та види місцевих органів виконавчої влади, запроваджена на теперішній час потребує вдосконалення, особливо в контексті змін до Конституції України щодо територіальної організації влади.

Особливості конституційно-правової організації виконавчої влади в Автономній Республіці Крим. Органи влади Автономної Республіки Крим не є ані органами державної влади, ані органами місцевого самоврядування. З огляду на це, вони мають особливе місце у системі органів публічної влади в Україні.

Одним із проявів цієї відмінності є значно ширший, порівняно з органами місцевого самоврядування, але вужчий, порівняно з державними органами, предмет відання, закріплений статтями 137, 138 Конституції України.

Конституційний Суд України у пункті 5.2 мотивувальної частини рішення від 21.12.2001 № 19-рп/2001 у справі щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності вказує, що «засади здійснення державної влади в Україні за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6 Конституції України) безпосередньо не стосуються поділу повноважень, на якому ґрунтуються організація і діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Питання поділу повноважень між Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим регулюються Конституцією України (частина четверта статті 136), Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (стаття 9), Конституцією Автономної Республіки Крим (частини третя, четверта статті 1, статті 26, 29, 35, 36, 38). Особливості повноважень, організації та діяльності органів Автономної Республіки Крим не можна пов'язувати з принципом поділу влади».

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України (ч. 4 ст. 136 Конституції України).

Будучи урядом, Рада міністрів Автономної Республіки Крим має статус органу виконавчої влади вищого рівня для всіх міністерств, республіканських комітетів і районних державних адміністрацій, що діють в автономії.

Повноваження, порядок формування і діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради

Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її компетенції (ч. 5 ст. 136 Конституції України).

Конституційно-правовий статус Ради міністрів Автономної Республіки Крим регулюється, передусім, розділом X Конституції України та главою 7 розділу III Конституції Автономної Республіки Крим.

В Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України (ст. 139 Конституції України).

Особливості організації та здійснення виконавчої влади в місті Києві. Особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві визначаються натеper згідно з ч. 2 ст. 118 Конституції України Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ».

визначає спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України. Відповідно до ст. 10¹, виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві; голова Київської міської державної адміністрації призначається Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією та законами України.

Крім того, щодо здійснення виконавчої влади у столиці існує два рішення Конституційного Суду України. Відповідно до них Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади — Кабінету Міністрів України. Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України. Перший заступник та заступники голови Київської міської державної адміністрації, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посади та звільняються з посад Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Призначення та звільнення з посад заступників голови Київської міської державної адміністрації з питань здійснення самоврядних повноважень Київський міський голова погоджує з Київською міською радою. Районну в місті Києві державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана головою районної в місті Києві ради, яка Президентом України призначається на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади військово-цивільними адміністраціями. З 2014 р. у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, а також підтримуваних Російською Федерацією збройних угруповань на окремих територіях Донецької та Луганської областей частину території України було окуповано, що зумовило потребу в особливостях організації та здійснення виконавчої влади.

Організація Об'єднаних Націй та інші міжнародні установи характеризують територію Автономної Республіки Крим і окремих територій Донецької та Луганської областей як тимчасово окуповану. Наприклад, у Резолюції від 17.12.2018 № A/RES/73/194 «Проблема мілітаризації Автономної Республіки Крим і міста Севастополь (Україна) а також районів Чорного та Азовського морів» Генеральна асамблея ООН «наполегливо закликає Російську Федерацію як окупаційну державу вивести свої збройні сили з Криму і негайно припинити тимчасову окупацію території України».

Слід зазначити, що ці території з конституційно-правового та міжнародного-правового погляду є саме тимчасово окупованими, а не анексованими, як іноді помилково відзначається в літературі, оскільки анексія призводить до зміни юридичної належності території, на відміну від окупації. Натомість належність Криму Російській Федерації визнали лише декілька (Афганістан, Венесуела, Куба, Нікарагуа, КНДР, Сирія) з понад двохсот держав світу.

Окремі особливості організації влади на території окупованої Автономної Республіки Крим встановлює Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

З вересня 2019 р. в Україні державним органом виконавчої влади з питань тимчасово окупованих територій є Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Через самоусунення органами місцевого самоврядування тимчасово окупованих територій від виконання покладених на такі органи Конституцією та законами України повноважень протягом тривалого часу, у 2015 р. було ухвалено Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». Відповідно до ст. 1, для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених цим Законом, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації — тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що утворюються у разі потреби за рішенням Президента України та діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України.

Військово-цивільні адміністрації району, області — це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження,

визначені вказаним Законом. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів — це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів та інші повноваження, визначені цим Законом.

У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідної районної, обласної військово-цивільної адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та забезпечення її безпеки із залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних органах без виключення із списків особового складу, а також за рішенням керівника районної, обласної військово-цивільної адміністрації на посади державних службовців у такій адміністрації можуть призначатися інші особи, які мають спеціальні знання та досвід, без конкурсного відбору.

Водночас, згідно з висновком Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, дискусійними з погляду конституційності є такі положення Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»:

1) п. 33 ч. 1 ст. 4 наділяє військово-цивільні адміністрації повноваженнями скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень, що не узгоджено з ч. 2 ст. 140 Конституції України;

2) Президент України утворює військово-цивільні адміністрації (ч. 1 ст. 3), затверджує перелік посад у них (ч. 6 ст. 3). Це суперечить ч. 2 ст. 19, п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, п. 2 рішення Конституційного Суду України від 10.04.2003 № 7-рп/2003;

3) покладання на Службу безпеки України (спеціалізований державний орган) повноважень органів влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) означає надання спеціалізованому правоохоронному органу абсолютно не властивих йому функцій;

4) з аналізу ст. 3 Закону випливає, що районні та обласні державні адміністрації трансформуються з органів виконавчої влади в тимчасові державні органи у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України, що не відповідає ч. 2 ст. 118 Конституції України, яка визначає можливість особливого здійснення виконавчої влади лише в містах Києві та Севастополі;

5) повноваження військово-цивільних адміністрацій охоплюють ті, якими наділено органи місцевого самоврядування приписами ст. 143 Конституції України та за своєю природою не може бути передано будь-яким іншим органам. Так само не може бути передано іншим органам

повноваження, віднесені до відання місцевих державних адміністрацій ст. 119 Конституції України.

Завдання до теми

Тестові завдання

1. Що може бути підставою для припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій?
 1. обрання нового Президента України;
 2. призначення на посаду нового Прем'єр-міністра України;
 3. відставки чинного Кабінету Міністрів України;
 4. обрання Верховної Ради України наступного скликання.

2. Який суб'єкт наділений згідно з законом повноваженнями визначати структуру місцевих державних адміністрацій?
 1. місцева рада;
 2. голова адміністрації;
 3. голова адміністрації за згодою місцевої ради;
 4. місцева рада за поданням голови адміністрації.

3. Який принцип не належить до принципів діяльності місцевих державних адміністрацій?
 1. гласності;
 2. колегіальності;
 3. поєднання державних і місцевих інтересів;
 4. відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність.

4. Який суб'єкт наділений згідно з законом повноваженнями звільняти з посад голів місцевих державних адміністрацій?
 1. Президент України за згодою відповідної місцевої ради;
 2. Президент України за поданням відповідної місцевої ради;
 3. Кабінет Міністрів України за поданням Президента України;
 4. Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

5. Який орган (посадова особа) наділений згідно з законом повноваженнями скасувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України?
 1. Президент України;
 2. голова місцевої державної адміністрації вищого рівня;
 3. обидві відповіді правильні;
 4. правильна відповідь відсутня.

Практичні завдання

1. Голова обласної державної адміністрації Василенко І.П. надав вмотивовану відмову погодити призначення Петренка І.П. на посаду керівника Головного територіального управління юстиції в Одеській області.

За результатами розгляду цього питання на своєму засіданні Кабінет Міністрів України надав згоду на призначення Петренка І.П. на посаду керівника Головного територіального управління юстиції в Одеській області.

Голова обласної державної адміністрації Василенко І.П. звернувся до суду з адміністративним позовом до Кабінету Міністрів України про визнання протиправним та скасування відповідного рішення Уряду України.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, яке рішення у справі має прийняти адміністративний суд.

2. Голова обласної державної адміністрації Василенко І.П. порушив перед Міністерством юстиції України питання про відповідність займаній посаді Петренка І.П., керівника Головного територіального управління юстиції в Одеській області. Звернення було вмотивоване постійним ухиленням Петренка І.П. від участі в роботі консультативно-дорадчих органів, утворених головою обласної державної адміністрації.

За результатами розгляду у місячний термін звернення голови обласної державної адміністрації Міністерство юстиції України повідомило про відсутність підстав вжиття заходів реагування щодо Петренка І.П.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте обґрунтованість звернення голови обласної державної адміністрації та відповіді Міністерства юстиції України

3. Завідувачу сектором запобігання корупції обласної державної адміністрації Петренку І.П. стало відомо, що директор Департаменту фінансів обласної державної адміністрації Василенко І.П. згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань обіймає посаду голови обласного осередку політичної партії «МОРОК», який має статус юридичної особи.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, які дії має вчинити завідувач сектором запобігання корупції?

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Організація виконавчої влади в місті Києві.
2. Конституційно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій.
3. Перспективи реформування місцевих органів виконавчої влади.

Тема 7. Взаємодія органів публічної влади на місцевому територіальному рівні

Мета вивчення: засвоєння здобувачами вищої освіти знань щодо функціональної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, формування вмінь та навичок аналізу правового статусу органів та посадових осіб публічної влади на місцевому рівні; застосування на практиці Конституції України та інших нормативно-правових актів, виокремлення юридично значущих фактів і формування обґрунтованих правових висновків.

Питання

1. Розмежування функцій та повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
2. Взаємна відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
3. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.
4. Новели конституційно-правового регулювання щодо взаємодії місцевої державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Теоретичний мінімум

Розмежування функцій та повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вирішення питань місцевого значення в Україні покладається як на органи місцевого самоврядування, так і на державні органи влади, повноваження яких закріплені Конституцією та законами України.

Водночас предметна компетенція між органами державної та публічно-самоврядної влади належним чином не розмежована, що зумовлює дублювання та конкуренцію повноважень (наприклад, в галузі соціально-економічного розвитку місцева державна адміністрація «забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів», так само, органи місцевого самоврядування в цій же галузі забезпечують збалансований економічний та соціальний розвиток відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів).

Слід вказати, що в основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг. Так, у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином». Надання будь-яких із цих повноважень іншому

органу влади має проводитись з урахуванням обсягу і характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії.

Особливе значення для принципу субсидіарності має положення п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує.

На переконання О.М. Бориславської, чинне конституційно-правове регулювання вступає у протиріччя із положеннями Хартії в частині «спеціально-дозвільного» принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Фактично йдеться про заборону органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на вирішення та спосіб здійснення яких прямо не передбачено на рівні закону України. Такі приписи, на думку О.М. Бориславської, нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості. Водночас однією з вимог Хартії є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

За умов чинного законодавства проблеми виконання однакових повноважень, як правило, вирішуються шляхом координації та співпраці, однак це породжує невизначеність щодо політичної та юридичної відповідальності органів та посадових осіб за свою діяльність. Також, Конституція України передбачає, що місцеві державні адміністрації забезпечують реалізацію делегованих відповідними радами повноважень, а органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження — повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Водночас держава фінансує здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Однак, відсутні законодавчо закріплена процедура делегування повноважень, чітко визначені механізми відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема, у разі незабезпеченості належними

ресурсами, поширене пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних колективів, відбувається протистояння між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень, недосконалою є система стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами тощо. Можна також констатувати неврегульованість порядку набрання чинності актами з питань делегованих повноважень, а також виду та обсягу відповідальності за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Взаємна відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Крім цього, місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів.

Зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено 17 груп повноважень районних і обласних рад, які делеговані місцевим державним адміністраціям. Окрім того, обласні ради делегують обласним адміністраціям ще шість повноважень. Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, у яких відображено спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, то законодавство містить певні гарантії виконання ними делегованих повноважень. Для контролю за їх виконанням голови місцевих державних адміністрацій щорічно повинні звітувати перед відповідними обласними і районними радами про виконання делегованих повноважень. За результатами та підсумками звітів ради на сесіях приймають рішення, яким дають оцінку роботи місцевої державної адміністрації, її посадових осіб щодо здійснення делегованих їм радами повноважень, включаючи можливість ухвалення рішення про недовіру голові відповідної державної адміністрації або позбавлення відповідної державної адміністрації делегованих повноважень, а також звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують повноваження місцевих рад та їх органів.

Більше того, Конституція України передбачає можливість територіальної громади впливати на відповідальність виконавчої влади. Так, обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України ухвалює рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови обласних державних адміністрацій у випадках, передбачених

законом, можуть порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови. При цьому, мають бути отримані рішення суду про визнання актів відповідної ради незаконними, висновки відповідного комітету Верховної Ради України: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, чинного законодавства, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Особливості управлінських відносин певною мірою залежать від характеру і процесу співпраці місцевих органів публічної влади. Один з підходів типологізації управлінських відносин, що виникають у процесі взаємодії публічно-владних структур на місцевому рівні визначає поділ відносин на вертикальні та горизонтальні. Перші виникають тоді, коли органи підпорядковані одні одним, горизонтальні правовідносини складаються між учасниками, що не є у підпорядкуванні. Горизонтальні відносини є панівними, що зумовлено самостійністю органів місцевого самоврядування, проте в умовах виконання делегованих повноважень виникають вертикальні відносини. Під час реалізації взаємодії можна виокремити три основні типи структурних зв'язків: координаційні, субординаційні, реординаційні (*А. Р. Крусян*).

Координація являє собою діяльність не підпорядкованих між собою органів публічної влади одного рівня, спрямовану на досягнення однієї мети — забезпечення ефективного управління на місцях. Основним завданням координації є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Ознаками субординаційної взаємодії є функціональне підпорядкування, право затвердження проектів документів, підконтрольність та підзвітність. Реординація в її традиційному розумінні є певним обов'язком органу вищого рівня реагувати на ініціативу нижчого (*А. Р. Крусян*).

Форми взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) інституційні — створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); 2) правові — прийняття спільних актів, участь у розробленні певних правових актів; складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження; 3) організаційні — проведення спільних заходів, участь посадових осіб місцевих держадміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі державних адміністрацій; 4) інформаційні — обмін інформацією з питань місцевого значення, існування

спільних ЗМІ; 5) матеріально-фінансові – спільне фінансування проєктів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій.

Державна регіональна політика, відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» — система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності. У цьому ж законі передбачені повноваження як органів місцевого самоврядування, так і органів виконавчої влади у сфері державної регіональної політики.

Координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з формування та реалізації державної регіональної політики здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань. Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та регіональних стратегій розвитку визначається Планом заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, планами заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку та угодами щодо регіонального розвитку. Кабінетом Міністрів України може утворюватися Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку.

Новели конституційно-правового регулювання щодо взаємодії місцевої державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. За внесеним 13.12.2019 Президентом України до Верховної Ради України проєктом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598, передбачено, що виконавчу владу в областях і округах, містах Києві та Севастополі здійснюють префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві та місті Севастополі не може перевищувати трьох років. Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України.

Префект на відповідній території: 1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України; 2) спрямовує і координує діяльність територіальних

органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; 3) забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради; 5) здійснює інші повноваження, визначені законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Акти префектів можуть бути скасовані Президентом України або Кабінетом Міністрів України у визначених Конституцією та законами України випадках.

Дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України призупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

У разі ухвалення радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України за поданням префекта зупиняє указом дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради. Правовий статус тимчасового державного уповноваженого має визначатися законом.

Конституційний Суд України розглядає такий указ Президента України не довше семи календарних днів. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, акти Президента України, видані відповідно до частини третьої цієї статті, втрачають чинність. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради.

Таким чином, відповідно до запропонованих конституційних змін повноваження органів публічної влади на місцевому рівні мають зазнати докорінних змін, передбачено ліквідацію такої форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні як делегування повноважень, а замість

місцевих державних адміністрацій заплановане запровадження інституту префекта, що здійснює координаційно-наглядові функції в межах відповідних територій.

Завдання до теми

Тестові завдання

1. Яке рішення має прийняти Президент України у разі, коли недовіру голові обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради?

1. прийняти рішення на власний розсуд і надати обґрунтовану відповідь;
2. внести подання до Уряду України про відставку голови адміністрації;
3. прийняти рішення про відставку голови адміністрації;
4. за погодженням із Урядом України вирішити питання про відставку голови адміністрації.

2. В якому випадку місцеві державні адміністрації підзвітні місцевим радам?

1. у частині власних повноважень;
2. у частині делегованих їм сільськими, селищними та міськими радами повноважень, а також у виконанні рішень рад з цих питань;
3. у частині власних і делегованих їм відповідними радами повноважень, а також у виконанні рішень рад з цих питань;
4. у частині повноважень, делегованих їм районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

3. Якому типу структурних зв'язків, що виникають у процесі взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні, відповідає таке визначення: «Діяльність не підпорядкованих між собою органів публічної влади одного рівня, спрямована на досягнення однієї мети — забезпечення ефективного управління на місцях, має характер такого зв'язку»?

1. субординація;
2. координація;
3. реординація;
4. міжординація.

4. Який бюджет НЕ належить до бюджетів місцевого самоврядування?

1. бюджет району;
2. бюджет міста;
3. бюджет селища;
4. бюджет об'єднаної територіальної громади.

5. Яку посадову особу повноважений призначити Президент України у разі тимчасового зупинення повноважень місцевої ради за проектом

Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 від 13.12.2019?

1. префекта;
2. тимчасового голову громади;
3. тимчасового представника Президента України;
4. тимчасового державного уповноваженого.

Практичні завдання

1. На сесії обласної ради було прийнято рішення про утворення тимчасової контрольної комісії для здійснення контролю за виконанням обласного бюджету і вивчення питання про стан агропромислового комплексу області. До складу комісії були включені заступник голови обласної ради, заступник обласного прокурора, голова постійної комісії з питань бюджету і фінансів обласної ради, фінансові експерти. Тимчасова контрольна комісія звернулася до голови обласної державної адміністрації з вимогою надати звіт про хід виконання обласного бюджету. Голова обласної державної адміністрації відмовився виконувати вимоги тимчасової контрольної комісії і звернувся до суду з вимогою скасувати рішення обласної ради.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, чи відповідають рішення обласної ради і дії голови обласної державної адміністрації вимогам чинного законодавства?

2. Обласна рада 13.07.2016 визнала, таким, що втратило чинність, рішення ради попереднього скликання від 13.07.2015, відповідно до якого повноваження з управління земельними ресурсами, що знаходяться у комунальній власності, делегуються на десять років обласній державній адміністрації. Голова обласної державної адміністрації звернувся до адміністративного суду з вимогою визнати незаконним це рішення, мотивуючи свої позовні вимоги тим, що повноваження делегувалися на чітко визначений строк радою попереднього скликання.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, яке рішення у справі має прийняти адміністративний суд.

3. Міський голова видав розпорядження про призначення на посаду керівника Департаменту комунальної власності та приватизації міської ради, Василенко І.П., не врахувавши наявності непогашеної судимості за вчинення умисного злочину середньої тяжкості.

Спираючись на вказаний факт, голова районної державної адміністрації своїм розпорядженням скасував відповідне розпорядження та звільнив Василенко І.П. із займаної посади.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, чи відповідають рішення міського голови і голови державної адміністрації вимогам чинного законодавства?

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Договірне регулювання у публічному управлінні.
2. Інститут префекту в контексті децентралізації влади: переваги та недоліки.
3. Виконавчі органи місцевого самоврядування: перспективи реформування.

Тема 8. Участь громадськості у формуванні та реалізації виконавчої влади та публічного управління

Мета вивчення: засвоєння здобувачами вищої освіти знань про форми та порядок впливу громадськості на здійснення виконавчої влади, формування навичок соціальної взаємодії, співробітництва й розв'язання конфліктів.

Питання

1. Участь у формуванні та реалізації виконавчої влади та публічного управління як засіб реалізації конституційних прав.
2. Форми участі у формуванні та реалізації державної політики.
3. Громадські ради.
4. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади.
5. Електронні петиції.

Теоретичний мінімум

Участь у формуванні та реалізації виконавчої влади та публічного управління як засіб реалізації конституційних прав. Загалом однією із сучасних тенденцій у розвитку європейської демократії є збільшення ролі органів виконавчої влади у формуванні державної політики, що можна пояснити чотирма чинниками: 1) уряд як орган виконавчої влади фактично у всіх демократичних країнах є суб'єктом права законодавчої ініціативи, причому, як правило, найбільш активним; 2) формуванням взаємодії уряду й органу законодавчої влади за принципами *«раціоналізованого парламентаризму»*, за яким, серед іншого, ключова роль у формуванні уряду належить коаліції депутатських фракцій і це спричиняє «зворотній ефект впливу»; 3) органи виконавчої влади на субнаціональних рівнях наділені значним обсягом повноважень і дозволяють впливати на територію цієї федеральної чи адміністративної одиниці, зокрема й на органи судової влади; 4) до сфери компетенції органів виконавчої влади входять соціально-економічні питання, які здебільшого вимагають оперативного та невідкладного вирішення (*В.Ф. Нестерович*).

Виходячи з цього, вплив громадськості на виконавчу владу означає вплив на уся державну політику з однієї сторони, а з іншої – можливість вирішення життєво важливих питань для кожного конкретного громадянина держави.

Можливість такого впливу зумовлена конституційними правами на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; брати участь в управлінні державними справами; направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Цим правам кореспондують принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності виконавчої влади, які закріплені в законах України:

«Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII (змінами); «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI (змінами); «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами) та ін. Спеціальними принципами взаємодії виконавчої влади з громадськістю є:

відкритість — механізм схвалення політики органів влади має передбачати доступ громадськості на етапі підготовки рішень;

прозорість — безперешкодний доступ до інформації, яка виробляється та знаходиться в органах виконавчої влади, організація систематичного звітування щодо діяльності державних установ, роз'яснення суті політики органу влади;

відповідальність — забезпечення громадськості своєчасною, повною та точною інформацією щодо подій та діяльності, до якої залучено орган виконавчої влади, моніторинг та оприлюднення інформації про розподіл і використання бюджетних коштів та досягнення встановлених цілей;

компетентність — дотримання належних стандартів професіоналізму, глибинне знання галузевих питань та здатність приймати обґрунтовані раціональні рішення, які найкраще вирішують специфічні проблеми;

професіоналізм — працівники інформаційно-комунікативних підрозділів органів влади повинні володіти здатністю, знаннями та вміннями, необхідними для виконання професійних обов'язків, а також навичками комунікаційної діяльності;

неупередженість — толерантне ставлення до представників різних політичних поглядів, соціальних груп, демонстрація належної толерантної поведінки, націленої на уникнення конфліктів;

підтримка двосторонньої комунікації — намагання розвивати діалог з різними групами суспільства;

послідовність — планування взаємодії з орієнтацією на довготривалі стратегічні цілі, дотримання норм і узгоджених принципів та методів взаємодії;

добросесність — дотримання етичних норм і вимог законодавства;

точність — забезпечення різних соціальних груп чіткою цільовою інформацією у зрозумілий спосіб, забезпечуючи найкращий результат у відповідь на запити заявників.

Названі принципи зумовлюють існування різних механізмів реалізації конституційних прав громадян України та можливість впливати на формування та здійснення державної політики.

Форми участі у формуванні та реалізації державної політики. Консультації з громадськістю — це процес комунікації між органами державної влади та місцевого самоврядування і громадянами та їх об'єднаннями. Проведення консультацій з громадськістю, як зазначено у Постанові Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (зі змінами), має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, забезпеченню вільного доступу

громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади; гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів влади; підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості; створенню умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства. В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

- проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;

- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень про хід їх виконання;

- звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;

- інформації про роботу Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Форми роботи з громадянами формально поділяються на безпосередні (публічне громадське обговорення) та опосередковані (вивчення громадської думки). Безпосередня форма передбачає організацію і проведення: громадських слухань; зустрічей із громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, «круглих столів», зборів, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; інтернет-конференцій, електронних консультацій; телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо й телебаченні для визначення позицій різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Поширеними формами участі громадян у виробленні та реалізації рішень на місцевому рівні є збори громадян, місцеві ініціативи, діяльність органів самоорганізації населення.

Строки і питання для проведення консультацій з громадськістю визначаються в орієнтовному плані, який складається та затверджується органами виконавчої влади до початку року за пропозиціями громадських рад. Зазначений план до початку року оприлюднюється в засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах відповідних органів виконавчої влади чи в інший спосіб доводиться до відома громадськості.

Проведення консультацій з громадськістю ініціюється органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування або відповідною громадською радою. Також ініціювати проведення консультацій з

громадськістю може об'єднання громадян, яке має звернутися до відповідної громадської ради або органу виконавчої влади. У разі, коли пропозиція щодо проведення консультацій надійшла не менш як від трьох легалізованих об'єднань громадян, діяльність яких поширюється на відповідну територію, проведення консультацій з громадськістю обов'язкове.

Громадянин може подати пропозиції та зауваження робочій групі у письмовій формі (листом, електронною поштою, з використанням засобів масової інформації) або усній формі (усні заяви, по телефону), при цьому слід обов'язково зазначати відомості про заявника. Відсутність таких відомостей (анонімні пропозиції) є підставою для відмови в реєстрації. Крім того, громадянин може безпосередньо взяти участь у конференціях, семінарах, форумах, громадських слуханнях тощо. У результаті розвитку новітніх технологій з'явилася можливість проводити Інтернет-форуми для обговорення певних важливих питань.

Додатковою гарантією врахування думки суспільства органами влади є обов'язок останніх ознайомити з результатами громадського обговорення всіх бажаючих. Зокрема, результати публічного громадського обговорення доводяться органом виконавчої влади до відома громадськості. Це здійснюється шляхом оприлюднення у засобах масової інформації прийнятого рішення з обов'язковим його обґрунтуванням, а також зазначенням підстав для відхилення альтернативних рішень.

Результати проведення консультацій з громадськістю не є обов'язковими в процесі прийняття остаточного рішення органом виконавчої влади і мають лише консультативний характер.

Громадські ради. Інструментом впливу громадськості на ухвалення управлінських рішень є спеціальні дорадчі органи громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради). Створення громадських рад в Україні було передбачене Постановою Кабінету Міністрів від 26.11.2009 № 1302 «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Наразі діяльність громадських рад регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (зі змінами). Згідно із цим актом громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, що діє з метою забезпечення участі громадян і їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії таких органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: готує та подає органу виконавчої влади пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю; готує та подає органу виконавчої влади пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю, у тому числі щодо залучення представників заінтересованих сторін; готує та подає органу

виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи органу; проводить громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; інформує громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та стан їх виконання, подає в обов'язковому порядку відповідні відомості органу виконавчої влади для оприлюднення на його офіційному веб-сайті та будь-яким іншим способом; збирає, узагальнює та подає органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку. І при цьому, які є фахівцями у відповідних сферах, що підтверджується наявністю відповідної освіти, наукового ступеня, публікацій, досліджень, а також інформацією про участь у реалізації проектів не менш як за 12 місяців до дати оприлюднення органом виконавчої влади повідомлення про формування складу громадської ради.

Світова практика підтверджує ефективність і доцільність діяльності громадських рад. Наприклад, ради з розробки бюджету функціонують у Порто-Алегро (Бразилія), Сен-Дені (Франція), Барселоні (Іспанія), Торонто (Канада), Брюсселі (Бельгія) та інших містах. У Великій Британії People's Panel складається з 5000 громадян, вибраних на випадковій основі, які представляють населення країни за віковою, статевою та регіональною ознаками.

В Україні громадські ради функціонують при центральних органах виконавчої влади, а також на регіональному рівні – при обласних державних адміністраціях. Натомість на місцевому рівні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування. Важливе значення при цьому має особиста позиція керівників органів влади. Недолік громадських рад полягає в тому, що більшість в них становлять представники влади, точніше політичної партії (підконтрольній їй громадської організації), яка контролює відповідний державний орган, що фактично перетворює їхню роботу на формальність. Однією із причин такої ситуації є пасивність громадськості або відсутність в активістів практичного досвіду роботи в таких органах. Велика кількість громадських організацій, представлених у радах, також заважає конструктивній роботі. Отже, основою ефективного впливу громадських рад на участь у формуванні державної політики є залучення членів рад на професійній добровільній основі. Це можливо при постійному розвитку громадянськості.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, яка передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Її проведення регламентується Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (зі змінами).

Громадську експертизу діяльності органів влади можуть ініціювати та здійснювати інститути громадянського суспільства, під якими слід розуміти громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства. Датою початку її проведення є день надходження належно оформленого письмового запиту.

Орган виконавчої влади після надходження письмового запиту щодо проведення громадської експертизи:

- 1) видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, імені, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводиться до його відома протягом трьох днів з моменту його видання;

- 2) утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи;

- 3) розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органами виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті;

- 4) подає інститути громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України від 02.10.1992 № 2657-XII «Про інформацію» (зі змінами).

Орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій:

- 1) розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті;

- 2) розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводить громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, їх розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводить громадську експертизу;

- 3) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію;

4) подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті;

5) надсилає нижче зазначену інформацію в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України у розділі «Громадянське суспільство і влада».

Експертні пропозиції повинні стосуватися повноважень органу виконавчої влади та містити чіткі рекомендації і заходи з їх впровадження. Експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

Таким чином, громадська експертиза забезпечує зворотній зв'язок у відносинах органів влади та громадськості.

Електронні петиції. У 2015 році були внесені зміни до Закону України від 02.10.1996 № 393/96-ВР «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції, у зв'язку з чим було розширено форму взаємодії громадськості та органів публічної влади України щодо вирішення державних і суспільних питань. Зокрема, було запроваджено такий особливий форму колективного звернення громадян як електронна петиція, якій властиві такі ознаки:

1) питання, на вирішення якого подається петиція. На відміну від індивідуальних форм звернення, петиція стосується реалізації та захисту соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів не окремої особи, а спільноти громадян України.

2) суб'єкт, до якого звертаються. На відміну від інших форм звернень, з електронною петицією громадяни можуть звернутися лише до визначеного кола суб'єктів: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування

3) порядок подання. Електронна петиція подається виключно через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Тобто подання такої петиції через електронну пошту чи іншими засобами не припускається.

4) особливий порядок розгляду. Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у встановленому порядку, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади..

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання - не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

5) наслідки розгляду петиції. У разі визнання за доцільне, викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Якщо петиція не набрала необхідної кількості голосів, то вона розглядається як звернення громадян.

Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається в письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції, тоді як у випадку звичайного звернення громадян необхідно прийняти вмотивоване рішення (за можливості вирішити питання по суті) та повідомити про це громадянина в письмовому вигляді.

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Завдання до теми

Тестові завдання

1. Що таке комунікаційна стратегія – це документ, який визначає:
 1. документ, який визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого економічного та соціального його розвитку на довгостроковий період;
 2. документ, який визначає методи, прийоми та техніки інформування суспільства про діяльність органу державної влади;
 3. документ, який визначає план діяльності міністерства, призначений забезпечити конкурентоспроможність відповідної галузі регулювання на міжнародних ринках;
 4. документ, який визначає місію, цілі, завдання, заходи та показники виконання завдань органу виконавчої влади з урахуванням наявних ресурсів.

2. Що є умовою обрання певних представників до громадської ради при центральному органі виконавчої влади:

1. всеукраїнський статус інституту громадянського суспільства та провадження діяльності на всій території України;
2. провадження інститутом громадянського суспільства не менше 6 місяців до формування складу громадської ради діяльності, реалізації проектів у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу, та в статуті (положенні) яких визначені відповідні цілі та завдання діяльності;
3. перебування представників інституту громадянського суспільства в складі попередньої громадської ради;
4. представництво інституту громадянського суспільства в Координаційній раді сприяння розвитку громадянського суспільства.

3. Якій формі публічного громадського обговорення, відповідає таке визначення: передбачає великі засідання тривалістю один чи кілька днів, присвячені одному ключовому питанню або темі?

1. форум;
2. конференція;
3. громадські слухання
4. засідання в форматі «круглого столу».

4. Яким є рівень взаємодії з громадськістю, за якого орган влади та громадськість є рівноправними сторонами в процесі вироблення проектів рішень, обмінюючись належними ресурсами та досвідом?

1. діалог;
2. інформування;
3. консультації;
4. партнерство.

5. Якими є юридично значущі результати громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади?

1. мають обов'язковий характер для органу виконавчої влади;
2. мають обов'язковий характер і вводяться в дію за рішенням органу виконавчої влади;
3. враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм;
4. орган виконавчої влади може не розглядати результати громадської експертизи, якщо вони не відповідають пріоритетам його діяльності.

Практичні завдання

1. Електронна петиція про скасування зовнішнього незалежного оцінювання для випускників шкіл, коледжів (технікумів) та вищих

навчальних закладів, розміщена на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України, отримала на свою підтримку 30 000 підписів громадян України.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та підготуйте аргументовану відповідь на електронну петицію.

2. На Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України було розміщено електронну петицію (отримала на свою підтримку 30 000 підписів громадян України) такого змісту:

«Пропоную створити Міністерство щастя України, до компетенції якого віднести постійний моніторинг рівня забезпечення населення та тих, хто тимчасово перебуває на території держави Україна, життєвими благами, соціального благополуччя, статистичний моніторинг якості життя українців і розроблення та впровадження загальнодержавних програм покращення рівня життя громадян України та тих, хто тимчасово перебуває на території держави Україна».

Проаналізуйте наведену вище інформацію та підготуйте аргументовану відповідь на електронну петицію.

3. Громадська рада при Міністерстві соціальної політики України звернулася до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом про зобов'язання Кабінету Міністрів України вчинити певні дії, а саме включити у проект Державного бюджету України на 2020 рік фінансування громадських організації осіб з інвалідністю у розмірі 3 000 000 грн. Позовні вимоги обґрунтовані серед іншого тим, що підготовлений проект відповідної частини Державного бюджету не було погоджено з Громадською радою і, відповідно, схвалено без участі громадськості, чим порушені права громадян України.

Проаналізуйте наведену вище інформацію та визначте, яке рішення у справі має прийняти адміністративний суд.

Питання для самостійної роботи та обговорення

1. Партисипативне бюджетування як нова форма впливу громадськості на здійснення виконавчої влади.
2. Громадські слухання як спосіб участі у здійсненні публічної влади.
3. Перспективи запровадження норм форм взаємодії з громадськістю.

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові акти та акти правозастосовної практики

До всіх тем

1. Конституція України (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 15.09.2021).
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 15.09.2021).
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 15.09.2021).
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 15.09.2021).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 15.09.2021).

До теми 1

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 15.09.2021).
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 15.09.2021).
3. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004 у справі про визначення судом більш м'якого покарання. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 15.09.2021).
4. Рішення Конституційного Суду України від 29.01.2008 № 2-рп/2008 у справі про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 15.09.2021).
5. Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права: Принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11-12.03.2016). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-rus) (дата звернення: 15.09.2021).

До теми 2

1. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 15.09.2021).

2. Рішення Конституційного Суду України від 10.12.2003 № 19-рп/2003 у справі щодо недоторканості та імпідменту Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03> (дата звернення: 15.09.2021).
3. Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 № 12-рп/2007 у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va12p710-07> (дата звернення: 15.09.2021).
4. Рішення Конституційного Суду України від 19.05.2004 № 11-рп/2004 у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-04> (дата звернення: 15.09.2021).
5. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02> (дата звернення: 15.09.2021).

До теми 3

1. Конституційний договір від 08.06.1995 № 1к/95-ВР між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр> (дата звернення: 15.09.2021).
2. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. К.: Москаленко О.М., 2018. 56 с.
3. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. К.: Москаленко О.М., 2018. 84 с.

До теми 4

1. Про впорядкування управління майном, що забезпечує діяльність органів законодавчої та виконавчої влади : Декрет Кабінету Міністрів України від 12.05.1993 № 50-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/50-93> (дата звернення: 15.09.2021)
2. Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України : Закон України від 19.12.1992 № 2885-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2885-12> (дата звернення: 15.09.2021)
3. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 15.09.2021)
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 15.09.2021).

5. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006> (дата звернення: 15.09.2021).
6. Про Положення про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України : Указ Президента України від 15.02.2008 № 132/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008> (дата звернення: 15.09.2021).
7. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII (зі змінами¹). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 15.09.2021).
8. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 15.09.2021).
9. Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 № 17-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02> (дата звернення: 15.09.2021).
10. Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 № 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12#n55> (дата звернення: 15.09.2021).
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини восьмої статті 83 Конституції України у системному зв'язку з положеннями частин шостої, сьомої статті 83, пункту 9 частини першої статті 106, частин третьої, четвертої статті 114 Конституції України від 28.04.2009 № 8-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-09> (дата звернення: 15.09.2021)
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25.01.2012 № 3-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (дата звернення: 15.09.2021)
13. Рішення Конституційного Суду України у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України від 19.10.2009 № 26-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09> (дата звернення: 15.09.2021)
14. Рішення Конституційного Суду України у справі про комунальні послуги від 02.03.1999 № 2-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-99> (дата звернення: 15.09.2021)

15. Рішення Конституційного Суду України у справі про управління нафтовою галуззю від 05.10.2005 № 7-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-05> (дата звернення: 15.09.2021)
16. Рішення Конституційного Суду України у справі про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги від 10.02.2000 № 2-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-00> (дата звернення: 15.09.2021)
17. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо сумісності посад народного депутата України і члена Кабінету Міністрів України від 04.07.2002 № 14-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-02> (дата звернення: 15.09.2021)

До теми 5

1. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> (дата звернення: 15.09.2021)
2. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 15.09.2021)
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 15.09.2021)
4. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення: 15.09.2021)
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п> (дата звернення: 15.09.2021)
6. Про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпоряджень Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2008 року «Про звільнення Петрова В.М. з посади першого заступника Голови Фонду державного майна України» № 201-р, «Про звільнення Ледомської С.Ю. з посади заступника Голови Фонду державного майна України» № 202-р, «Про звільнення Гриненка А.С. з посади заступника Голови Фонду державного майна України» № 203-р, «Про звільнення Потімкова О.Ю. з посади заступника Голови Фонду державного майна України» № 204-р, «Про призначення Портнова А.В. першим заступником Голови Фонду державного майна України» № 205-р, «Про призначення Петрашка С.Я. заступником Голови Фонду державного майна України» № 206-р, «Про призначення Фесенка В.І. заступником Голови Фонду державного майна України» № 207-р, «Про проведення службового розслідування» № 208-р: Ухвала Конституційного Суду

України від 17.09.2008 № 46-уп/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va46u710-08> (дата звернення: 15.09.2021)

7. Рішення Конституційного Суду України у справі про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 13.06.2019 № 5-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19> (дата звернення: 15.09.2021)
8. Рішення Конституційного Суду України у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади від 17.10.2002 № 16-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-02> (дата звернення: 15.09.2021)

До теми 6

1. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 15.09.2021)
2. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF> (дата звернення: 15.09.2021)
3. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25.12.2003 № 21-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03> (дата звернення: 15.09.2021)
4. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва від 13.10.2005 № 9-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05> (дата звернення: 15.09.2021)
5. Рішення Конституційного Суду України у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради від 04.12.2001 № 16-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01> (дата звернення: 15.09.2021)
6. Рішення Конституційного Суду України у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади від 17.10.2002 № 16-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-02> (дата звернення: 15.09.2021)
7. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій від 24.12.1997 № 8-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-97> (дата звернення: 15.09.2021)

До теми 7

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 01.09.2019).

2. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 15.09.2021).
3. Про столицю України — місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 15.09.2021).
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2598 від 13.12.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 15.09.2021).

До теми 8

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 15.09.2021).
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 15.09.2021).
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 15.09.2021).
4. Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України : Указ Президента України від 28.08.2015 № 523/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015#n11> (дата звернення: 15.09.2021).
5. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 457 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-п#n8> (дата звернення: 15.09.2021).
6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п> (дата звернення: 15.09.2021).
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> (дата звернення: 15.09.2021).
8. Про затвердження Порядку розгляду електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування міста Одеси : Рішення Одеської міської ради від 16.03.2016 № 424-VII (зі змінами). URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/81264/> (дата звернення: 15.09.2021).

Спеціальна література

До всіх тем

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / [упоряд.: Андрійко О.Ф. та ін. ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко]. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 447 с.
2. Бориславська О.М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад / [Відп. ред.: Тодика Ю.М.] ; Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. Львів : ПАІС, 2005. 206 с.
3. Бориславська О.М. Організація державної влади в сучасному світі : конституц.-прав. енцикл. / О.М. Бориславська, С.В. Різник. Вид. 2-ге, стер. Львів : ПАІС, 2013. 454 с.
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України : [дослідження / Бориславська О.М. та ін.] ; Центр політ.-прав. реформ. К. : Москаленко О. М., 2012. 209 с.
5. Друцун Т.І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 19 с.
6. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
7. Єзеров А.А. Сучасні проблеми конституційно-правової організації виконавчої влади. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 2. С. 51—59.
8. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.
9. Мала енциклопедія конституційного права / За заг. ред. проф. Ю.Л. Бошицького; Київський університет права НАН України К.: Кондор-Видавництво, 2012. 462 с.
10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
11. Міхровська М.С. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні : 12.00.07 : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2015. 18 с.
12. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова модернізація органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. № 1. С. 67-76.
13. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
14. Савчин М.В. Конституційне право України : підручник. К. : Правова єдність, 2009. 1008 с.
15. Совгиря О.В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2012. 464 с.

16. Терлецький Д.С. Обмеження конституційних прав: теоретико-методологічні засади. *Український часопис конституційного права*. 2021. Т. 3. С. 5-22.
17. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2008. 22 с.
18. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 77 с.
19. Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспект). Київ : Москаленко О. М., 2016. 82 с.

До теми 1

1. Грінь А. А. Принцип пропорційності в реалізації дискреційних повноважень органами виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 138-141.
2. Єзеров А., Батан Ю. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*. 2016. № 2. С. 109—116. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10594> (дата звернення: 13.09.2019).
3. Максимов С. І. Верховенство права в діяльності органів виконавчої влади: прагнення до європейських стандартів. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 20. С. 18-29.
4. Малишкіна Н. О. Принцип поділу державної влади та система стримувань і противаг: генезис і запровадження в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2018_1_6 (дата звернення: 13.09.2019).
5. Приймак Л. Система «стримувань і противаг» у взаємовідносинах між виконавчою та законодавчою гілками влади як механізм консолідації політичного режиму. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2015. Вип. 6. С. 122-129.
6. Словська І.Є. Принцип верховенства Конституції в системі вітчизняного конституціоналізму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 49. Том 1. С. 99-102.
7. Шевчук Б.М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8 (дата звернення: 13.09.2019).

До теми 2

1. Батан Ю. Д. Розмежування народовладдя та місцевого самоврядування: практичне значення. *Актуальні питання державотворення в Україні : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 20 травня 2016) : у 3 т. Т. 1*. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2016. С. 14-15.

2. Бориславська О. М. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2003. 212 с.
3. Глущенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. *Адвокат*. 2012. № 6. С. 28—33.
4. Духаніна Т. І. Державна влада в Україні в контексті глобальних трансформацій. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 2. С. 56-63.
5. Жаровська І. М. Теорія влади: навч. посібник. Харків: Право, 2016. 239 с.
6. Жук Н. А. Парламент, Президент, уряд: через взаємостримування до рівноваги: монографія. Х. : Харьков юрид., 2007. 320 с.
7. Любченко П. М. Конституційно—правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. Харків: Одіссей, 2006. 352 с.
8. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи. *Публічне право*. 2015. №3. С. 67—72.
9. Орзіх М. П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків* / За ред. М. Пухтинського. К. : Аттіка, 2002. С. 61—71.
10. Савчин М. В. Виконавча влада. *Мала енциклопедія конституційного права* / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. К.: Кондор-Видавництво, 2012. С. 54—56.
11. Савчин М. В. Орган публічної влади. *Мала енциклопедія конституційного права* / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. К.: Кондор-Видавництво, 2012. С. 232—234.
12. Савчин М. В. Публічна влада. *Мала енциклопедія конституційного права* / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. К.: Кондор-Видавництво, 2012. С. 347—353.
13. Скрипнюк В. Забезпечення ефективності функціонування системи демократичної влади: Україна і зарубіжний досвід. *Право України*. 2015. № 5. С. 72-80.
14. Скрипнюк В. Розвиток системи державної влади в Україні : конституційно-правові аспекти : монографія. Київ : Логос, 2010. 504 с.
15. Терлецький Д.С. Верховенство Конституції України. *Конституція України: ціннісний вимір 25-річного досвіду державотворення та правотворення* : Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23 червня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К. : ФОП Кі, 2021. С. 505-509.
16. Фрицький О. Ф. Державна влада як інститут конституційного права. *Антологія української юридичної думки* / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ : Юридична книга, 2005. Т. 10: Юридична наука незалежної України. С. 342-355.
17. Чехович Т.В. Державна влада як інститут конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 19 с.

18. Чехович Т.В. Сутність та юридична природа державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2003. № 3. С. 18-21.

До теми 3

1. Авер'янов В.Б. Управлінський зміст виконавчої влади та суб'єкти її здійснення. *Державне управління: теорія і практика* / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. С. 37-50.
2. Артемчук Д.О. Поділ державної влади в контексті конституційної юриспруденції: загальнотеоретичний і функціональний аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 242 с.
3. Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 246 с.
4. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12. С. 23—27.
5. Залюбовська І.К. Визначення місця виконавчої влади у державному механізмі як елемента запровадження принципу верховенства права у державному управлінні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 31. С. 278—286.
6. Золотарьова Н. І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право*. 2011. № 1 (9). С.193—197.
7. Іманбердієв Д. Ч. Дуалізм виконавчої влади в Україні: природа та шляхи його подолання. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Політичні науки*. 2015. № 4. С. 47-54.
8. Кунцевич М. П. Функції виконавчої влади. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 140-145.
9. Митяй О.В., Світовий О.М. Дослідження понять «державне управління» і «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. № 1 (61). 2018. С. 124-128.
10. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10-14.
11. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять "державне управління", «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5 (дата звернення: 13.09.2019).
12. Хоменко О. В. Виконавча влада за умов парламентської республіки та монархії (парламентської демократії). *Форум права*. 2012. № 1. С. 1037-1045.
13. Шаповал В.М. Виконавча влада та конституційна модель розподілу влад в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство*. 2012. Вип. 641. С. 32—39.
14. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 480 с.

До теми 4

1. Берназюк І. Парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С.153-157.
2. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан : наук. розробка / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. К. : НАДУ, 2013. 48 с.
3. Вовк Ю. Розмежування сфери компетенції між Президентом і Прем'єр-міністром в Україні. *Право України*. 2009. № 5. С. 51—54.
4. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: монографія. Х.: Фінн, 2008. 200 с.
5. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2003. 17 с.
6. Кувітанова Ю. І. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: загальнотеоретична характеристика : дис. ... к.ю.н. : 12.00.01. Львів, 2018. 285 с.
7. Макарова З. С. Конституційно-правовий статус глави уряду : порівняльно-правовий аспект : монографія. Чернігів : Видавець Лозовий В. М., 2014. 232 с.
8. Мартинюк Р. Кабінет Міністрів України в системі стримувань і противаг на сучасному етапі. *Юридична Україна*. 2008. № 7. С. 28—32.
9. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Х., 2008. 19 с.
10. Савчин М. В. Кабінет Міністрів України. *Мала енциклопедія конституційного права* / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. К.: Кондор-Видавництво, 2012. С. 122—129.
11. Салієнко О. О. Форми взаємодії законодавчої та виконавчої влад в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 214-223.

До теми 5

1. Богашева Н., Ключковський Ю. Виборчі комісії в системі поділу влади. *Науковий вісник Чернівецького університету: Правознавство*. 2012. Вип. 641. С. 113-120. URL: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/641/15.pdf> (дата звернення: 01.09.2019)
2. Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 206-213. URL: <http://www.apdr.in.ua/v26/38.pdf> (дата звернення: 01.09.2019)
3. Ващенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 122—141. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/384-tsentralni-orhany-vykonavchoyi-vlady-zi-spetsialnym-statusom-problemy>

pravovoyi-prirody-ta-perspektyvy-reformuvannya-vashchenko-yu-v (дата звернення: 01.09.2019)

4. Лавренова О. І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 20 с.
5. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 8. С. 115-119.
6. Панфілов О.Є., Хамходера О.П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 282–286.
7. Савчин М. В. Міністерство. *Мала енциклопедія конституційного права* / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. К.: Кондор-Видавництво, 2012. С. 193—194.
8. Савчин М. В. Міністр. *Мала енциклопедія конституційного права* / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. К.: Кондор-Видавництво, 2012. С. 194—196.
9. Чикурлій С. Конституційно-правовий статус міністерств України : основні теоретичні питання. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 3. С. 115—118.
10. Яценко Т. В. Особливості правового статусу національних комісій, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 4. С. 148-152.

До теми 6

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України : [дослідження / Бориславська О. М. та ін.] ; Центр політ.-прав. реформ. К. : Москаленко О. М., 2012. 209 с.
2. Величко В. О. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій. Х., 2005. 208 с.
3. Кампо В. Місцеві державні адміністрації. *Мала енциклопедія конституційного права* / За заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького; Київський університет права НАН України. К.: Кондор-Видавництво, 2012. С. 211—216.
4. Погорілко В.Ф., Бобровник С.В. Державний устрій. *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998—2004. URL: http://leksika.com.ua/13400605/legal/derzhavniy_ustriy (дата звернення: 01.09.2019)
5. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМΠΑНИ, 2015. 216 с.
6. Чикурлій С.О. Основні напрями реформування місцевих державних адміністрацій в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 194—198. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/44.pdf> (дата звернення: 13.09.2019)

До теми 7

1. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 70-75.
2. Галай В. О. Правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2014. Вип. 26. С. 143-146.
3. Гончарук Н. Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321-329.
4. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 59—62.
5. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. Одесса: Юридическая литература, 2001. 164 с.
6. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295-302.
7. Орзіх М.П. Співвідношення державного управління та місцевого самоврядування: концептуальний підхід. *Избранные труды : юбилейное издание к 90-летию со дня рождения / М. Ф. Орзих ; сост.: А. Р. Крусян, А. А. Езеров ; техн. ред. А. А. Езеров, Ю. Д. Батан, Д. С. Терлецкий [и др.] ; вступ. ст. С. В. Кивалов*. Одесса : Юридична література, 2015. С. 212-215.
8. Терлецький Д.С. Інститут старости: перспективи реформування. *IV Міжнародна науково-практична конференція «Правові засади організації та здійснення публічної влади»* (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2021. С. 369-372.
9. Терлецький Д.С. Районні ради: на роздоріжжі правового регулювання. *Сучасні тенденції розвитку законодавства України в контексті проведення державних реформ : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 04 березня 2021 р.)* / відп. ред. Т. А. Латковська. Чернівці, 2021. С. 181-185.
10. Шпак Ю. О., Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару*, м. Харків, 14.10.2016. Харків, 2016. С. 162—170.
11. Ященко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. № 29. С. 183—189.

До теми 8

1. Андрійчук Т.С. Громадські ради при органах виконавчої влади України як форма взаємодії держави і громадянського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2015. 23 с.
2. Ємельянова А.Г. Електронна петиція як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. 20 с.
3. Нестерович В.Ф. Постмодерні нормативні підходи конституційно-правових засад впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 24-29.
4. Нестерович В.Ф. Конституционно-правовое регулирование консультативно-совещательных органов в европейских государствах. *Юристъ-Правоведъ*. 2013. № 3. С. 31-35.
5. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18-23.
6. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67-78.
7. Нестерович В.Ф. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у деяких зарубіжних країнах. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4. С. 19-30.

ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ДО СЕМЕСТРОВОГО КОНТРОЛЮ (ІСПИТІВ І ЗАЛІКІВ)

До теми 1

1. Поняття та сутність публічної влади.
2. Публічна влада як об'єкт конституційно-правового регулювання.
3. Державна влада: поняття та юридична природа.
4. Публічно-самоврядна влада: поняття та юридична природа.
5. Конституційно визначена система публічної влади.
6. Децентралізація та деконцентрація публічної влади.

До теми 2

1. Принципи організації та здійснення публічної влади: поняття та значення
2. Принцип верховенства права.
3. Принципи поділу державної влади та функціональної взаємодії її органів.
4. Принципи належного урядування.
5. Легітимність публічної влади: мета та принцип здійснення.
6. Конституційно-правове закріплення та реалізація в Україні системи «стримувань і противаг».

До теми 3

1. Виконавча влада: поняття та функціональне призначення.
2. Дуалізм та біцефалізм виконавчої влади
3. Система органів виконавчої влади.
4. Державне та публічне управління.
5. Публічне управління в контексті здійснення виконавчої влади.
6. Система та види суб'єктів публічного управління.
7. Система та види суб'єктів місцевого управління

До теми 4

1. Кабінет Міністрів — Уряд України. Основні завдання та принципи діяльності Уряду. Правова регламентація діяльності Уряду України.
2. Склад і порядок формування Кабінету Міністрів України.
3. Порядок призначення та припинення повноважень Прем'єр-міністра України.
4. Компетенція Кабінету Міністрів України поняття та правова регламентація.
5. Організація діяльності Кабінету Міністрів України.
6. Акти Кабінету Міністрів України.
7. Складення повноважень і відставка Кабінету Міністрів України, окремих його членів.
8. Конституційно-правові засади співпраці Уряду з главою держави.
9. Конституційно-правові засади співпраці Уряду з парламентом.
10. Конституційні повноваження парламенту та Президента України в контексті системи «стримувань і противаг».
11. Участь Кабінету Міністрів України в роботі глави держави.

12. Інститут представника Президента України в Кабінеті Міністрів України.
13. Участь Кабінету Міністрів України в роботі парламенту.
14. Відповідальність Кабінету Міністрів України.

До теми 5

1. Поняття та система центральних органів виконавчої влади.
2. Міністерство в системі центральних органів виконавчої влади.
3. Інші центральні органи виконавчої влади: державні служби, агентства, інспекції.
4. Поняття та особливості центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.
5. Проблемні питання організації центрального рівня виконавчої влади.
6. Конституційно-правовий статус інших центральних органів виконавчої влади.

До теми 6

1. Організація виконавчої влади на місцевому рівні.
2. Система та види місцевих органів виконавчої влади.
3. Місцеві державні адміністрації: поняття, повноваження, структура.
4. Особливості конституційно-правової організації виконавчої влади в Автономній Республіці Крим
5. Особливості організації та здійснення виконавчої влади в місті Києві.
6. Особливості здійснення виконавчої влади військово-цивільними адміністраціями.

До теми 7

1. Місцеве самоврядування як складова публічного управління. Державницька і громадська концепції місцевого самоврядування. Моделі місцевого управління.
2. Розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Поняття делегованих повноважень.
3. Взаємна відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
4. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.
5. Новели конституційно-правового регулювання щодо взаємодії місцевої державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

До теми 8

1. Підстави та передумови участі громадян України у формуванні державної політики органами виконавчої влади
2. Форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.
3. Громадські ради в контексті взаємодії із органами публічної влади.

4. Підстави порядок та значення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади
5. Електронні петиції як особлива форма колективних звернень громадян України.