

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконав: студент 2 курсу 12-283-М групи
Спеціальності 262 Правоохоронна діяльність
Освітньо-професійної програми
«Правоохоронна діяльність»

Малкін Руслан Юрійович

Керівник: к.ф.н., доцент Задорожня Н.О.

Рецензент: к.ю.н., доцентка Гавловська А.О.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Становлення органів виконавчої влади: історико-теоретичні аспекти	9
1.1. Історичні етапи становлення та розвитку органів виконавчої влади.....	9
1.2. Поняття, зміст органів виконавчої влади.....	15
1.3. Правовий статус центральних органів виконавчої влади.....	21
РОЗДІЛ 2. Особливості правового статусу окремих центральних органів виконавчої влади України: конституційний аспект	30
2.1. Правовий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади.....	30
2.2. Конституційно-правовий статус Міністерства юстиції України в системі органів виконавчої влади.....	44
2.3. Конституційно-правовий статус Національної поліції України як правоохоронного органу.....	52
РОЗДІЛ 3. Перспективи розвитку органів виконавчої влади, шляхи вдосконалення з використанням зарубіжного досвіду	63
3.1. Зарубіжний досвід організації діяльності органів виконавчої влади.....	63
3.2. Шляхи вдосконалення та перспективи розвитку органів виконавчої влади в Україні.....	72
ВИСНОВКИ	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	87

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Прийнявши Конституцію України у 1996 році – було закладено міцну основу для будівництва незалежної, демократичної та соціальної держави, яке продовжується в сьогоденних умовах політичної та економічної кризи. Для того, щоб забезпечувати належне будівництво суспільного життя, необхідно, аби державний апарат був в змозі здійснювати ключові задачі, які на нього покладаються, виступаючи гарантом забезпечення добробуту населення. Наразі наша країна перебуває на перехідному етапі розвитку державності, який пов'язується із обраним євроінтеграційним вектором, що вимагає «трансформування» системи державного управління.

Одна із ключових ролей під час оновлення органів державної влади належить органам виконавчої влади, на які припадає більша частина повноважень у сфері державного управління. В свою чергу, центральні органи виконавчої влади виступають невід'ємною динамічною ланкою, що належить до системи органів виконавчої гілки влади.

У цьому аспекті слід вказати, що на сьогоднішній день мають місце бути складні та багатопланові проблемні питання, які пов'язуються з організацією діяльності органів виконавчої влади (зокрема, прогалини та суперечності правового регулювання) і потребують поглибленого теоретичного аналізу для їх вирішення. Слід також відмітити, що можливість органів виконавчої влади безпосередньо виконувати покладені на них функції напряму залежить від їх правового статусу. Як наслідок – проблема сучасної парадигми виконавчої влади в Україні є однією із першочергових на даний момент. Якщо належним чином не вирішувати існуючі проблемні питання в системі органів виконавчої влади, в подальшому буде неможливо реалізувати низку програм соціально-економічного розвитку України за

найбільш важливими сферами суспільного життя та у державному управлінні.

В цілому, сучасні реалії, які постали перед суспільством та державою, в умовах глобалізації та євроінтеграції, вимагають оновлені підходи до розуміння правового статусу органів виконавчої влади, що відображає їх діяльність та функціонування. Більш того, завдяки Конституції України як закону з вищою юридичною силою, а також ключовому характеру норм конституційного права – особливе та пріоритетне значення набуває саме конституційно-правовий статус окремих центральних органів виконавчої влади, що потребує додаткового дослідження.

Теоретичною базою дослідження є комплексні напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д. Белл, А. Берг, Ж-Л. Бержель, Я.О. Берназюка, Д.М. Белова, Є.В. Вандіна, Д.О. Вовк, О.Т. Волощук, В.О. Гергелійник, А.З. Георгіци, В.Ф. Гриценко, Д.С. Денисюк, П. Джонстон, М. Кастеллс, М.С. Кельмана, Д.П. Калаянова, І.П. Катеринчук, А.В. Лапкін, Д.М. Лук'янець, Дж. Міллер, М.Я Мавдрик, М.І. Мельник, К. Прибрам, В.Ф. Погорілко, В.П. Півненко, Т.О. Пікуля, П.М. Рабінович, С.В.Россоха, М.Д. Савенко, М.В. Савчина, Є.Д. Скулиш, Р. Сассерінд, М.В. Тесленко, Ю.М. Тодика, Х. Файолла, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, Е. Шмідт-Ассманна, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, В.О. Шамрай, Т.О. Цимбалістський, Х.П. Ярмакі та інші.

Не дивлячись на значні теоретичні напрацювання окресленої сфери, питання щодо встановлення конституційного-правового статусу органів виконавчої влади все ще є недостатньо дослідженими. Усе зазначене вище говорить про необхідність детального аналізу правового статусу органів виконавчої влади, а також свідчить про актуальність та значимість теми кваліфікаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733). Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського (наказ від 30.10.2020 № 1060-Д).

Мета та завдання дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі досягнень науки конституційного права та вітчизняної і зарубіжної практики розглянути специфіку конституційно-правового статусу органів виконавчої влади, з виявленням основних проблем організації їх діяльності та функціонування.

Для досягнення окресленої мети було поставлено наступні **завдання:**

- розглянути історичні етапи становлення та розвитку органів виконавчої влади;
- визначити поняття та з'ясувати зміст органів виконавчої влади;
- дослідити правовий статус центральних органів виконавчої влади;
- проаналізувати правовий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади;
- охарактеризувати конституційно-правовий статус Міністерства юстиції України в системі органів виконавчої влади;
- визначити конституційно-правовий статус Національної поліції України як правоохоронного органу;
- узагальнити зарубіжний досвід організації діяльності органів виконавчої влади;
- виокремити шляхи вдосконалення та сформулювати перспективи розвитку органів виконавчої влади в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, за якими реалізується діяльність та функціонування органів виконавчої влади України.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України.

Методи дослідження. Для реалізації мети та завдань кваліфікаційної роботи було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, які базуються на сучасних наукових засадах державного управління. Історичний метод був корисним для того, щоб дослідити становлення та розвиток органів виконавчої влади. Діалектичний метод сприяв виявленню понятійного апарату та змістовного наповнення правового статусу органів виконавчої влади. Формально-логічний та структурно-функціональний методи дозволили здійснити аналіз правового статусу окремих центральних органів виконавчої влади та охарактеризувати порядок організації їх діяльності, а також окремі аспекти функціонування. Порівняльно-правовий метод дав змогу узагальнити зарубіжний досвід організації діяльності органів виконавчої влади. Аналітичний метод сприяв виокремленню проблемних питань розглядуваної сфери. За допомогою прогностичного методу було встановлено ключові напрями удосконалення і перспективи подальшого розвитку органів виконавчої влади. В процесі дослідження також застосовувалися методи аналізу та синтезу, які дозволили проаналізувати позиції вчених та виділити деякі особливості правових категорій.

Наукова новизна одержаних результатів. Кваліфікаційна робота є комплексним дослідженням, в процесі якого була здійснена спроба дослідити правовий статус органів виконавчої влади, враховуючи вітчизняні та зарубіжні напрацювання. У межах дослідження одержано наступні результати, які мають наукову новизну, а саме:

– аргументовано, що центральна складова конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України прослідковується через його компетенцію. Адже, виключно повноваження формують «ядро» його правового статусу. Саме через деякі повноваження Кабінету Міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України було деталізовано його правовий статус;

– обґрунтовано можливість застосування позитивного досвіду Польщі, врахування якого дало змогу констатувати, що місце та роль Кабінету міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України, з одного боку – є вимогою часу та викликано євроінтеграційними процесами, а з іншого боку – зміни подібного типу є необхідними, щоб підвищити якість реалізації його повноважень, які відображають правовий статус;

– виявлено, що правовий статус Міністерства юстиції України в більшій мірі регламентовано Конституцією України та профільним Положенням, в якому закріплено основоположні напрями його діяльності (нормотворчість, правова експертиза і державна реєстрація нормативно-правових актів), які на нашу думку, найбільш ефективно впливають на реалізацію державної правової політики та характеризують його правовий статус;

– встановлено, що система органів виконавчої влади країн-членів ЄС (їх взаємодія) завжди залежить виключно від встановленої форми в окремо взятій країні, що і зумовлює характерну особливість структурності та специфіки суб'єктного складу органів виконавчої влади.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані й викладені в роботі висновки та пропозиції становлять теоретичний інтерес і можуть бути використані в різних галузях діяльності, а саме:

– у правотворчій – для внесення відповідних змін до низки нормативно-правових актів задля удосконалення організації діяльності та функціонування органів виконавчої влади України;

– у правозастосовній – під час вирішення проблем та недоліків, внаслідок чого можливо підвищити ефективність діяльності та функціонування органів виконавчої влади України під час взаємодії з іншими структурними ланками;

– у навчально-методичній – в процесі проведення занять з дисциплін «Конституційне право», «Муніципальне право» тощо, а також під час підготовки підрозділів підручників, навчальних і методичних посібників, монографій та в науково-дослідницькій роботі студентів.

Апробація результатів дослідження. Теоретичні висновки, сформульовані в роботі, обговорювалися на засіданнях кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності.

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки кваліфікаційної роботи знайшли відображення в наступних публікаціях:

– Малкін Р.Ю. Проблемні питання реформування органів виконавчої влади. *Матеріали п'ятої Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції «Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів»*: випуск 5 (м. Херсон, 20 березня 2020 р.). Херсон, 2020. 144 с. С. 18–20;

– Малкін Р.Ю. Конституційно-правовий статус Національної поліції України як правоохоронного органу. *Магістерські студії. Альманах*. Вип. 20. Херсон. ХДУ, 2020.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

1.1. Історичні етапи становлення та розвитку органів виконавчої влади

На сьогоднішній день здійснюється подальший процес віднаходження ефективної моделі системи органів виконавчої влади України (далі – ОВВ), яка б повністю була адаптована до потреб сучасного демократичного суспільства. Однак, враховуючи те, що нинішня модель системи ОВВ дісталася нашій країні у спадок від радянської системи державного управління, відтак, означене свідчить про необхідність розглянути історичний досвід становлення та розвитку органів виконавчої влади вже незалежної України саме в конституційному ракурсі, задля розуміння та подальшого аналізу розглядуваного питання.

В першу чергу, слід зазначити, що сучасний розвиток конституційних засад виконавчої влади України бере свій початок з моменту офіційного прийняття і поступового запровадження ідеї «розподілу влад» [1, с. 56]. Дана ідея була закріплена в першому документі (після проголошення незалежності України), який має конституційне «забарвлення» – Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року. Одне із положень окресленого акту встановлювало, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову» [2]. На подальшу організацію виконавчої влади вплинули і такі нормативні акти, як Закон УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 5 липня 1991 року [3] та Закон УРСР

«Про Президента Української РСР» [4] від 5 липня 1991 року. Відмітимо, що окреслені документи частково співпадали за змістовним наповненням та доповнювали один одного. Так, Президент проголошувався як найвища посадова особа української держави та виступав главою виконавчої влади. Правовий статус Президента уточнювався Законом України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» від 14 лютого 1992 року, відповідно до якого він: «здійснює керівництво і спрямовує виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України; очолює систему органів державної виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з Верховною Радою України» [5] тощо (ст. 114-5 вищенаведеного Закону).

Що стосується Кабінету Міністрів України, то його було перетворено на орган державної виконавчої влади (ст. 115 вищенаведеного Закону) [5]. В даному статусі він перебував до 1995 року, коли почав діяти «Конституційний договір 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 від 8 червня 1995 року» [6] (далі – Конституційний Договір), за яким ще більше концентрувалися повноваження виконавчої влади за Президентом.

Згідно до ст. 29 Конституційного Договору зазначалося наступне: «Уряд України – Кабінет Міністрів України є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним» [6]. Також вперше на конституційному рівні встановлювалась роль Прем'єр-міністра України в ситуації, коли Президент являється главою виконавчої влади. Тобто, прем'єр вже не очолював уряд, а тільки здійснював організацію та координацію його роботи, «діючи в межах, визначених Президентом України» [6] (ст. 30 Конституційного Договору).

Наступним етапом розвитку конституційного регулювання органів виконавчої влади в нашій країні можна вважати проголошення Конституції України від 28 червня 1996 року. На цьому етапі закріплювався оновлений статус уряду, порядок його формування, обсяг повноважень, тощо. Наприклад, Кабмін за новим Основним Законом України проголошувався не як Уряд, а стає «вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України» [7] (ст. 113 Конституції України). Також «Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України» [7] (ст. 115 Конституції України), а не перед новообраною Верховною Радою України, як це було раніше, до 1996 року. В той же час, парламент був вправі впливати на долю Кабміну, оскільки Верховна Рада України мала можливість ухвалити резолюцію недовіри Кабміну. Також Президент був вправі припинити повноваження Прем'єр-міністра України, прийнявши відповідне рішення щодо його відставки, та і взагалі, за Президентом зберігалися і інші важелі організаційного впливу як на Кабмін, так і на систему виконавчої влади в цілому. Зокрема, він міг утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати за поданням Прем'єр-міністра України – міністерства, а також центральні органи виконавчої влади [8, с. 20].

Таким чином, можна впевнено погодитись з твердженням, що Президент України був у ролі органічної частини тріади влади, перебуваючи в конституційно визначеній системі розподілу влад [1, с. 68]. Реалії початку 2000 років свідчили, що Президент був основною складовою системи виконавчої влади, закріпленої на рівні Конституції.

Між іншим, поєднання Президента України у сфері виконавчої влади забезпечувалося і тим, що він очолював Раду Національної

безпеки і оборони України, яка «координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони» [7] (ст. 107 Конституції України). За конкретним способом Президент України мав можливість активно співпрацювати з так званими «міністрами-силовиками», і рішення РНБО України вводилися в дію, згідно до Указів Президента України [9, с. 69-70]. Проте, навіть визнаючи Президента України як главу виконавчої влади, не можна було «спрощувати» значення інших структурних складових системи виконавчої влади, перша за все Кабміну, який, як вже було зазначено вище, закріплений «вищим органом у системі органів виконавчої влади» [7].

Продовжуючи, слід звернути увагу на позицію про те, що одна із основоположних причин, яка передувала настанню політичної кризи 2004 року в нашій країні – була правова неврегульованість статусу Кабміну, а також механізмів його підконтрольності як Президенту України, так і Парламенту. Більшою частиною авторів відмічалось про те, що у Конституції України відображається певний «дуалізм» виконавчої влади, тобто її реальний стан в системі поділу функцій влади переконував в тому, що вона підпорядковувалася стосовно Президента та Парламенту, а положення Прем'єр-міністра України в механізмі виконавчої влади реалізовували йому змогу здійснювати роль вагової політичної фігури тільки потенційно. Мається на увазі, що Урядом керував Президент, який виступав виключно формально як глава держави, «гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [7], і з окресленою ціллю покликаний здійснювати стабілізуючу роль задля функціонування державного механізму країни, тим самим, перетворившись на главу виконавчої влади [10, с. 35].

Таким чином, усе зазначене дає можливість вказати на те, що воно стало результатом виходу з політичної кризи 2004 року, ухваливши

8 грудня зміни до Конституції України, які прямо стосувалися системи виконавчої влади. Так, розширювався обсяг повноважень Кабміну, зокрема, ст. 116 Конституції України було доповнено наступними пунктами: «утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України» [11].

Також змінювався порядок політичної відповідальності уряду, передавши її від Президента до Парламенту. З-поміж іншого, новий склад Кабміну формувалася Парламентом, а не Президентом. Кадрова наповненість уряду здійснювалася вже не через пропозиції Президента, а базуючись на «коаліції депутатських фракцій, до складу яких входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради» [11]. Саме коаліцією вносилися пропозиції Президенту України стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України, а вже Прем'єр-міністром рекомендувалися інші кандидати до складу Кабміну. Главою держави вносилися подання щодо призначення кандидатур, які пропонувалися коаліцією.

Водночас, конституційна реформа через політичні обставини лише поглиблювала політичну кризу в державі, а закріплення парламентсько-президентської системи не закінчило процес реформування системи державної влади в Україні, ставши основоположним фактором, який сприяв появі перманентних конфліктів і суперництва між окремими органами влади. У зв'язку з цим, розроблялася велика кількість проєктів до Основного Закону, однак, поштовхом для зміни Конституції України 2004 року послугувало рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року, коли за «поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України

Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України)» [12] було відновлено дію норм Конституції України від 1996 року. Тим самим, на Президента покладалися наступні повноваження (в межах нашого дослідження): «призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» [7].

Останнім етапом в історії становлення та розвитку системи виконавчої влади стали дуже несприятливі та затяжні події політичної кризи на протязі 2013/2014 років. Для того, щоб послабити напружену обстановку в суспільстві, Верховна Рада України прийняла постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» від 22 лютого 2014 року № 750-VII [13]. Тим самим, Україна повернулася до парламентсько-президентської форми правління, а виконавча влада, безпосередньо функціонує за колом повноважень Конституції України в редакції від 2004 року. В цей же час було прийнято Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [14] від 21 лютого 2014 року, який доповнює вказаний вище нормативно-правовий акт.

Таким чином, здійснивши поверхневий огляд становлення та розвитку виконавчої влади, можна прослідкувати, що після проголошення незалежності України, поступово Кабінет Міністрів України став вищим органом у системі органів виконавчої влади, наділивши його конституційною автономією. Однак, перебіг політичних

процесів доводить, що положення Кабінету Міністрів України загалом та органів виконавчої влади, зокрема – часто змінювалися, у зв'язку з внесенням змін до Конституції України, яка закріплює їх правовий статус.

Історію становлення та розвитку органів виконавчої влади в конституційному аспекті за часів незалежної України, умовно можна поділити на такі періоди: 1) 1991 рік – офіційне прийняття і поступове запровадження ідеї «розподілу влад»; 2) 1996-2010 роки (прийняття Конституції України та внесення відповідних змін); 3) 2013-2014 роки (повернення Конституції України до редакції 2004 року).

1.2. Поняття, зміст органів виконавчої влади

В сучасних умовах розвитку, коли відбуваються перетворення за різними сферами суспільства, оновлюються державні та суспільні інститути, державне управління адаптується до європейських принципів, змінюється політична система – усе це в сукупності змушує нас звернутись до розгляду такого феномену як органи виконавчої влади (далі – ОВВ), діяльність та функціонування яких об'єктивно зростає та актуалізується. У зв'язку з наведеним, виникає необхідність в першу чергу приділити увагу понятійному закріпленню та змістовному наповненню ОВВ, що в свою чергу, у процесі подальшого дослідження дозволить розкрити їх правовий статус.

Перш за все, потрібно відмітити, що поняття «виконавча влада» походить від державного управління, ефективність її функціонування прямо залежить від рівня організації системи державного управління. Водночас, саме виконавча влада встановлює обсяг повноважень, реалізація яких відбувається в процесі державно-управлінської діяльності. В свою чергу, ОВВ становлять базис організуючої структури державного управління, які здійснюють безпосередній управлінський

вплив на процеси суспільного характеру (поведінка, діяльність людей) [15, с. 146].

Зазначимо, що термін «органи виконавчої влади», який наразі досить широко застосовується, на протязі тривалого часу фактично був вилучений з правового обігу. Отже, з позиції В.Я. Малиновського: «вони є самостійним видом органів державної влади, які відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади, та наділені для цього відповідною компетенцією» [16, с. 381]. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко трактують поняття ОВВ як «носія державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади» [17, с. 91]. З цією позицією не погоджується Н.Ф. Лата, якою проводилося дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання нормотворчого функціонування ОВВ та зазначалося наступне: «варто було б звернути увагу на юридичну некоректність такого визначення, адже з поняття органи державної виконавчої влади на конституційному рівні виключений термін державної» [18, с. 14]. На нашу думку, дане твердження є коректним, з яким ми цілком погоджуємося та наголошуємо на тому, що потрібно вживати єдину термінологію, яка пропонується Основним Законом України.

Розглядаючи поняття ОВВ, різними авторами пропонується низка загальних ознак, які характеризують їх, зокрема:

1) загально-структурна ознака, за якою ОВВ виступає як складова частина державного апарату, сутність якого проявляється через практичну реалізацію задач і функцій виконавчої влади;

2) державно-управлінська ознака, за якою ОВВ виконує державні функції, в основу яких входять державно-владні повноваження

(виконавчі, регулятивні, координаційні форми управлінської діяльності за певною сферою, галуззю, тощо);

3) легальна ознака, за якою правовий статус ОВВ оформляється положенням, затвердження якого покладається на орган державної влади чи закон;

4) нормотворча ознака, за якою ОВВ вправі приймати рішення під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, шляхом видання правових актів;

5) субординаційна ознака, за якою ОВВ входить до системи виконавчої влади та звітує перед владним органом, який його заснував [19, с. 279].

Отже, відмітимо, що окреслений перелік ознак є не остаточним. Дані ознаки так чи інакше пов'язуються між собою, яким притаманний комплексний та системний характер. Однак, в умовах сучасного розвитку перелічені ознаки наповнюються новим змістом. Наведене детерміновано не лише спеціалізацією управлінської діяльності, але й перманентними тенденціями, за рахунок яких в державну діяльність впроваджуються принципи розподілу влад та верховенства права.

Беручи до уваги вищенаведені позиції та ознаки ОВВ, пропонуємо сформулювати власне бачення, відповідно до якого ОВВ слід розуміти як створений органами державної влади інститут, на якого покладаються державно-владні повноваження, який діє з врахуванням чинного законодавства у встановленому державою порядку, з ціллю виконувати свої функції через видання підзаконних нормативно-правових актів.

Серед іншого, завдяки ОВВ відбувається сприяння в частині реалізації, супроводження та забезпечення виконання основоположних засад та настанов конституційно-правового спрямування. Мається на увазі, що об'єкти конституційно-правового регулювання, правовий статус яких закріплюється нормами конституційного права, цілком може реалізовуватись на практиці в частині їх легалізації, захисту та

гарантування, але лише в межах функціонування ОБВ. Окрім цього, доцільно відзначити доктринальну позицію Г.О. Туманова, за якою обґрунтовується об'єктивна потреба нормотворчої та нормопроектувальної діяльності ОБВ, за допомогою якої мають вирішуватися задачі, що виникають в аспекті реалізації Конституції України, в результаті чого: а) ОБВ органічно стають суб'єктами нормотворчої діяльності; б) значно актуалізується роль нормопроектної діяльності ОБВ, під час якої вони відмічаються її суб'єктами (ініціатори, організатори, виконавці), які здійснюють супровід та забезпечення вказаних процесів [19, с. 280].

Виходячи з наведеного, можливо наголосити на тому, що не остання роль в даному процесі належить функціям виконавчої влади, в тому числі її органам. Так, професором Ю.М. Старіловим наводяться такі основоположні функції:

1) виконавча (правозастосовна), за рахунок якої ОБВ виконується Конституція України;

2) правозахисна, завдяки якій ОБВ здійснюють дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечувальна, яка в діяльності ОБВ слугує для формування умов задля розвитку політичного управління;

4) охоронна, яка дає можливість ОБВ відповідно до покладених на них законом повноважень, застосовувати до юридичних і фізичних осіб заходи державного примусу, у разі порушення норм чинного законодавства [20, с. 167-168].

З метою продовження дослідження, щоб детальніше з'ясувати сутність ОБВ, необхідно акцентувати увагу на її зміст і призначення.

Зазначимо, що зміст ОБВ впливає з їх призначення. Найбільш поширена позиція стосовно призначення ОБВ характеризується втіленням на практиці рішень, що приймаються парламентом. Мається на увазі, що основоположна роль ОБВ полягає у тому, щоб

забезпечувати реалізацію законів держави, що, власне кажучи, і демонструє їх зміст. Додамо, що покликання ОВВ вбачається у здійсненні управлінської організаційної діяльності, яка направлена на те, щоб виконувати правові акти, які приймаються представницькими органами. Означене в сукупності демонструє сутність усієї діяльності виконавчої влади та характер повноважень її органів [21, с. 82].

Отже, якщо говорити загалом за виконавчу владу, то вона характеризується як одна з гілок державної влади, компетенція якої – здійснювати реалізацію нормативних актів держави через забезпечення їх виконання з ціллю впливати на державу та суспільство. Подібне оцінювання характеру діяльності виконавчої влади, перш за все, пов'язується з її функціональними особливостями.

Виконавча влада демонструє в собі вплив суб'єкта владного характеру на підвладний об'єкт з ціллю спрямовувати його дії та поведінку, відповідно до передбаченого законодавцем вектору. Такий вплив вважається цілеспрямований, оскільки існує необхідність досягнути мету, яка відображена в законодавчих актах, указах президента, тощо.

Інша особливість відмічається підзаконним характером діяльності ОВВ. Зазначимо, що демократична держава, якою є Україна – передбачає диктатури Основного Закону та інших нормативно-правових актів, які повинна прийматися легітимно. Так, ОВВ в тому числі, зобов'язуються рішуче та планомірно адаптувати на практиці всі нормативні приписи. У зв'язку з цим, важливо додержуватися одного із найважливіших принципів діяльності ОВВ – законність. Лише за умов суворого та неухильного додержання і виконання законодавчих приписів можливо забезпечити реалізацію державної політики по всіх областях економічних, політичних й культурних напрямів країни, а також благополучно виконувати задачі в частині формування демократичного суспільства, до якого ми невпинно рухаємося.

Безумовно, що забезпечення неухильного приведення в життя законності, виховання у громадян духу поваги до цієї законності – це справа не із легких, що потребує значних зусиль під час здійснення діяльності ОБВ.

Останньою особливістю виконавчої влади є її організуючий зміст. Між тим, під організацією прийнятно розуміти формування умов, що необхідні для нормального здійснення функціонування тієї чи іншої системи [15, с. 101].

Виконавча влада виступає у вигляді регулюючої ролі задля організації суспільних відносинах. Закон є тільки правилом, як проєкція належної поведінки. Норми законодавчих актів окрім використання, дотримання та виконання реалізуються, в тому числі, за рахунок їх застосування, де ОБВ повинні здійснювати конкретні управлінські функції. І навіть використання, дотримання або виконання законодавчих актів, зазвичай, вимагають втручання ОБВ, аби реалізувати належні умови для громадян та інших осіб подібних правовідносин. Як результат, здійснюючи виконавчу владу – громадянам надаються адміністративні послуги. ОБВ є уповноваженими, щоб надавати такі послуги за різними сферами життєдіяльності. Наприклад, ними здійснюються різноманітні організаційні дії, внаслідок яких громадяни та інші особи мають змогу реалізувати права і свободи, що передбачені чинним законодавством.

Підсумовуючи, зазначимо, що органи виконавчої влади становлять базис організуючої структури державного управління, які здійснюють безпосередній управлінський вплив на процеси суспільного характеру.

Було встановлено, що під органами виконавчої влади слід розуміти створений органами державної влади інститут, на якого покладаються державно-владні повноваження, який діє з врахуванням чинного законодавства у встановленому державою порядку, з ціллю

виконувати свої функції через видання підзаконних нормативно-правових актів.

Змістовне наповнення органів виконавчої влади відображається через відповідні ознаки, функції та характерні їм особливості.

1.3. Правовий статус центральних органів виконавчої влади

Центральним органам виконавчої влади (далі – ЦОВВ) належить вагома роль під час забезпечення функціонування України як держави. Являючись носіями державно-владних повноважень, вони є невід’ємною складовою єдиної системи виконавчої влади. Не дивлячись на численні спроби держави сформувати чітку та злагоджену систему ЦОВВ, по сей день можна спостерігати деяку невизначеність в частині розмежування їхнього правового статусу, коли відбувається дублювання їх функцій та повноважень. Тим самим, на практиці задачі та функції ЦОВВ часто не відповідають їх статусу. Окреслене перешкоджає ефективно здійснювати діяльність ЦОВВ загалом та усього апарату державного управління, зокрема. У зв’язку з цим, вважаємо за необхідне присвятити даний підрозділ для визначення правового статусу ЦОВВ, який сприятиме проводити подальший розгляд цього питання більш деталізовано.

Слід вказати, що правовий статус ЦОВВ – це складна правова конструкція, для з’ясування якого потрібно визначитись з поняттям та ключовими ознаками ЦОВВ. Для досягнення вказаного необхідно звернути увагу на положення, що сформовані в правовій доктрині.

В.Л. Федоренко визначає ЦОВВ як «утворене Кабінетом Міністрів України міністерство або інший ЦОВВ, компетенція якого поширюється на всю територію України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному Конституцією України. ЦОВВ відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, йому

підзвітний і підконтрольний» [22, с. 342]. На думку В.Б. Авер'янова: «ЦОВВ – це міністерства, державні комітети, а також віднесені до ЦОВВ головні управління, національні агентства, комісії тощо, які можна за змістом їхньої діяльності переділити на такі, що здійснюють керівництво дорученою їм сферою чи галуззю і лише у процесі керівництва здійснюють функцію контролю, і такі, для яких контроль є основним видом їхньої діяльності» [15, с. 83]. З наведеної думки науковця прослідковується перелік ЦОВВ, враховуючи їх функціональну належність.

Аби забезпечити всебічний аналіз наведеного поняття ЦОВВ, зосередимося на вирішенні специфічних ознак. Наприклад А.М. Цветков, проводячи аналіз системи ЦОВВ, виділяв суттєві ознаки, які їм належать, зокрема: «а) є відносно автономною складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади; б) має свій відповідний статус; в) діє від імені держави; г) наділений окремими функціями та є носієм установленого обсягу державно-владних (юридично-владних) повноважень, необхідних для виконання покладених на нього завдань; г) орієнтований на підставі закону на певну державну діяльність; д) діє на основі принципів державної служби; е) є структурно організованим, а також має необхідне матеріальне, фінансове, інформаційне та інше забезпечення. ЦОВВ, крім того, є різновидом державної організації, у складі якої – власне його апарат і можуть бути відповідні державні установи і підприємства» [23, с. 49]. Наведені ознаки взаємопов'язані між собою, завдяки чому забезпечується збалансована ефективна діяльність ЦОВВ.

На наш погляд, основними ознаками ЦОВВ є наступні: а) виступають як частина апарату державного управління, який відноситься до складних інституційних систем самоврядного типу; б) несуть відповідальність перед президентом та є підконтрольними і підзвітними парламенту; в) є носіями владних повноважень, що дає

можливість поширювати свою компетенцію на всю територію держави;
г) здійснюють реалізацію виконавчо-розпорядчої діяльності через юридично владну форму.

Отже, наведене вище дає нам можливість перейти безпосередньо до розгляду правового статусу ЦОВВ.

Правовий статус ЦОВВ регламентується Конституцією України [7] та профільним Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», який «визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України» [24]. Фактично ЦОВВ в нашій країні вважаються своєрідним проміжком між вищими та місцевими органами влади.

Згідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що «систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України» [24] (ст. 1).

Під час визначення статусу ЦОВВ необхідно враховувати теоретичну позицію стосовно того, що компетенція ЦОВВ, як вже відмічалось є загальнодержавною, яка розповсюджується на всю територію держави. Дані органи в процесі виконання своєї діяльності повинні здійснювати представлення інтересів всієї держави, а не окремо взятих регіонів. Між тим, повинна чітко встановлюватись відмінність між ЦОВВ та Кабміном, компетенція якого теж загальнодержавна. І ця різниця відмічається тим, що Кабмін – це орган загальної компетенції, який відповідає за реалізацію державної політики за усіма сферами, в той час як ЦОВВ притаманна компетенція за конкретними (спеціальними) сферами державної політики [22, с. 342].

Щоб визначити правовий статус ЦОВВ з ракурсу правового регулювання, потрібно спиратись на норми Конституції України та

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [25]. Даними законодавчими актами встановлюється фундамент взаємовідносин ЦОВВ з Кабміном. «Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому» [25] (ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

В свою чергу, Конституцією України не надається конкретної відповіді щодо видового складу ЦОВВ, використовуючи лише в окремих випадках загальне трактування «міністерства та інші ЦОВВ». Між тим, Конституція України однозначно виокремлюється із системи ЦОВВ – провідна роль якої покладається на міністерства, між якими і розподіляється увесь масив урядової політики. Підстава для подібного виокремлення вбачається в тому, що міністерства мають вищий статус у порівнянні з іншими ЦОВВ, тому що міністерства є логічним «продовженням Уряду» та ключовим провідником для формування державної політики за певним сектором державного управління. Як вказує В.Я. Малиновський: «міністерство – це орган виконавчої влади, компетенція якого поширюється на всю територію України та керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в порядку, визначеному чинним законодавством» [16, с. 212].

В свою чергу, відповідно до ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплено: «Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів

України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України» [24].

«Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні» [24] (ст. 7 вищевказаного Закону).

Беручи до уваги вищенаведені положення, слід вказати, що міністерства очолює міністр. Міністру як керівнику міністерства притаманні відповідні повноваження, перелік яких досить значний, вкажемо лиш про те, що «міністр як керівник міністерства: визначає пріоритети роботи міністерства та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани роботи міністерства, звіти про їх виконання» [24] (ст. 8 вищевказаного Закону).

Продовжуючи, відмітимо, що міністерства мають свою організаційну структуру. Це, зокрема:

1) «апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань» [24] (ст. 11 вищевказаного Закону);

2) патронатна служба міністра. «Патронатна служба міністра здійснює консультивання міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію

зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра» [24] (ст. 12 вищевказаного Закону);

3) «територіальні органи міністерства утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України» [24] (ст. 13 вищевказаного Закону). Завдання цієї структури Законом не конкретизуються, проте, на нашу думку, їх діяльність спрямована на те, щоб реалізувати повноваження міністерства та іншого ЦОВВ за територією конкретної адміністративно-територіальної одиниці;

4) «колегія міністерства та інші консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи міністерства» [24]. Частиною 1, 7, ст. 14 вищевказаного Закону закріплено, що «для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства може утворюватися колегія міністерства як консультативно-дорадчий орган. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у міністерстві можуть утворюватися інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи» [24].

Окрім вказаних вище органів, до ЦОВВ відноситься інші ЦОВВ, особливістю яких є наявність спеціального статусу. Вони утворюються «для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії» [24] (ст. 16 вищевказаного Закону).

ЦОВВ зі спеціальним статусом притаманні особливі задачі і повноваження. Більш того, стосовно них встановлюються спеціальні умови в частині утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності. Власне, звертаючись до вищенаведеного Закону, в цьому аспекті передбачається, що його положення «поширюються на Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України,

Державний комітет телебачення і радіомовлення України, інші утворені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, крім випадків, коли Конституцією та законами України визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності» [24] (ч. 4 ст. 24 вищевказаного Закону). Відмітимо, що правовий статус окреслених органів врегульовується конкретними законами та іншими нормативно-правовими актами. Вказані ЦОВВ зі спеціальним статусом відносяться до «конституційних» органів влади, тому що їх функціональне призначення прямо відображає напрям деяких положень Конституції України.

Аналізуючи правовий статус ЦОВВ зі спеціальним статусом, важливо також вказати на їх напрям діяльності, який здійснюється через прийняття управлінських рішень у вигляді нормативно-правових актів (в даному питанні – це накази). Отже, «Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції України та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання» [24] (ст. 23 вищевказаного Закону). Розширена характеристика наказів закріплена за ст. 15 вищевказаного Закону.

Серед іншого, для визначення правового статусу ЦОВВ, вважаємо за необхідне акцентувати увагу і на їх відповідальність, яка, в першу чергу, стосується керівника. Керівник ЦОВВ відповідає за діяльність ЦОВВ перед Президентом та Кабміном стосовно стану справ, які йому доручаються за конкретною сферою. Керівник вправі самостійно встановлювати «рівень» відповідальності своїх заступників. Також слід вказати, що відповідальність керівника являється похідною від встановленого за ним правового статусу (ст. 19. вищевказаного Закону).

В цілому, відповідно до ст. 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади України» встановлено, що «посадові особи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до закону» [24].

Наостанок, доречно вказати, що чинна на сьогоднішній день в Україні виконавча влада та її система загалом – це дуже складне та суперечливе явище, якому властиво багато бюрократичних деформацій, недоліків, слабких сторін. Апарат державного управління просто не в змозі повноцінно забезпечувати реформаторські зміни, з метою задоволення потреб суспільства [26, с. 417]. Однак, безумовно, що суспільство аж ніяк не відчуває «задоволення» і в цілому негативно оцінює ефективність уряду та ОВВ (ЦОВВ), що проявляється і через низьку якість управлінських та інших послуг, а також повільними та нерівномірними змінами. У зв'язку з чим, з кожним роком довіра населення стрімко втрачається.

Тим самим, ще в 2010 році Президентом України видано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», який закріпив ключовий момент: «з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління» [27], було розпочато перший етап нової адміністративної реформи, закріпивши в цьому указі схему «організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади» [27], яка оновлюється по сей день у зв'язку з постійними перейменуваннями міністерств та інших ЦОВВ, а також ліквідацією та появою нових ЦОВВ. Перелічувати їх не будемо, щоб не виходити за межі дослідження, в тому числі, це аж ніяк не вплине на розглядуваний нами «правовий статус».

У контексті наведеного слід згадати ще один Указ Президента України «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 року № 1199/2010, за яким «з метою забезпечення впровадження єдиного підходу до розроблення проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади» [28], було затверджено Типове положення про міністерства України.

Ще одним нормативно-правовим актом, який доповнює вищенаведені укази Президента та фіксує останні зміни є Постанова Кабміну «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 [29].

Узагальнюючи все вищенаведене, вбачається за можливо дійти висновку про те, що правовий статус центральних органів виконавчої влади – це складна правова конструкція.

Цілковите розкриття правового статусу центральних органів виконавчої влади здійснюється відповідно до профільного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який «визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України». Також було відмічено, що ключова роль під час визначення правового статусу відводиться саме міністерствам.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОКРЕМИХ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: КОНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ

2.1. Правовий статус Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади

Розглянувши базові складові виконавчої влади загалом та правового статусу ОВВ, зокрема, було віднайдено підґрунтя для того, щоб виділити окремий розділ для детального аналізу окремих органів виконавчої влади. В першу чергу, потрібно з'ясувати роль та місце Кабінету Міністрів України (далі – Кабмін) як вищого ОВВ, виокремивши його правовий статус через функціональне спрямування.

Протягом останнього часу все більшого значення в державі та суспільстві набуває Кабмін. Роль Кабміну значно зросла, а його конституційно-правовий статус набув оновлених форм.

Згідно до положень ст. 113 Конституції України: «Кабінет Міністрів України є вищим органом в системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України» [7].

Перед ґрунтовним розглядом правового статусу Кабміну, висвітливо місце та правову природу, враховуючи теоретичні напрацювання. Характеристика конституційних засад організації та діяльності Кабміну, на думку В.В. Кравченка, дозволяє його розуміти як Уряд України [30, с. 307].

П.М. Любченко вважає, що «Кабінет Міністрів України слід розглядати як вищий колегіальний орган загальної компетенції в системі

органів виконавчої влади, який спрямовує, координує та контролює діяльність інших органів виконавчої влади» [31, с. 133].

Кабмін, за міркуванням Р. Михеєнка – «є органом виконавчої влади загальної компетенції, організаційно вищим органом у системі всіх центральних та місцевих органів виконавчої влади України та має найширші виконавчі, управлінські повноваження в силу того, що Конституція України не обмежує їх «закритим списком. У вирішенні всіх питань загальнодержавного характеру, зокрема шляхом прийняття правових актів (розпорядча діяльність), що мають підзаконний характер, Кабінету Міністрів України надано конституційну презумпцію компетенції» [32, с. 25].

Нам вбачається, що найбільш повне визначення Кабміну надається у дослідженні О.В. Совгирі. Як переконує вчена, зміст дефініції Кабміну розкривається за наступними ознаками: «це утворений відповідно до Конституції України та законів України вищий постійний колегіальний бюджетний орган державної виконавчої влади; організація та порядок діяльності Уряду України визначаються Конституцією та законами України, зокрема, системою законодавчо закріплених принципів загального та спеціального характеру; його діяльність забезпечена системою правових та організаційних гарантій; є органом загальної компетенції; Уряд України наділений повноваженнями виконавчого та розпорядчого характеру; повноваження Уряду України реалізуються у законодавчо визначених конституційно-процесуальних формах; Кабінет Міністрів України несе політичну та конституційно-правову відповідальність за свою діяльність» [33, с. 48-49] тощо.

В свою чергу, як констатується І.І. Даховою: «до предмету відання уряду України входить дуже широке коло суспільних відносин, його діяльність поширюється на всі сфери життєдіяльності країни, тобто Кабінет Міністрів України є органом загальної компетенції» [34, с. 17]. Звідси, на погляд вченої, відмічається, що «компетенція Кабінету

Міністрів України – це сукупність визначених Конституцією і законами України повноважень, якими уряд наділяється для здійснення керівництва всією системою органів виконавчої влади України та для здійснення діяльності з регулювання суспільних відносин у всіх сферах життєдіяльності держави» [34, с. 17].

Висловлює свою підтримку щодо ідеї переосмислення статусу уряду також І.Б. Коліушко. Так, ключовою задачею, на думку вченого – «є вироблення та проведення державної політики. Більшість повноважень уряду, які носять суто управлінський (адміністративний) характер, повинні бути делеговані Кабінетом Міністрів на нижчі рівні виконавчої влади, із забезпеченням при цьому належного контролю за їх виконанням» [35, с. 13-14].

З позиції Ю.М. Тодики: «від якості реалізації Урядом України своїх завдань і функцій значною мірою залежить дотримання і здійснення на практиці конституційних приписів. Уряд займається не прийняттям законів, а організацією їх виконання, забезпеченням ефективного виконання ланками державного апарату своїх функцій в економічній, соціальній, адміністративно-політичній сферах діяльності» [36, с. 308].

Отже, розглянувши теоретичні напрацювання, перейдемо безпосередньо до аналізу правового статусу Кабміну.

Правова основа Кабміну складається з Конституції України [7], Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [25], а також інших законів, указів Президента України, постанов Парламенту, тощо.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що «Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів» [25]. «Кабінет Міністрів України є колегіальним

органом. Кабінет Міністрів України приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях» [25] (ч. 3 ст. 3 вищевказаного Закону).

Слід вказати, що центральна складова конституційно-правового статусу Кабміну прослідковується через його компетенцію. Адже, саме повноваження формують «ядро» його правового статусу.

Перш за все, при встановленні компетенції Кабміну, врахуємо положення ст. 116 Конституції України, за якою конституційно закріплено ключові повноваження Кабміну (виокремимо деякі), зокрема: «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» [7] та здійснює інші повноваження.

Зазначимо, що вказана стаття Конституції України в повній мірі не охоплює і не регламентує весь спектр компетенції Кабміну. Безсумнівним фактом є те, що ключовим нормативним актом, за допомогою якого вказаний момент ліквідується, є Закон України «Про Кабінет Міністрів України», в якому компетенція та повноваження Кабміну закріплена за розділами IV-V, відповідно до яких чітко відображається увесь масив функціонального призначення Кабміну, тим самим, характеризуючи його як ОВВ з конституційно-правовим статусом, якому притаманна спеціальна компетенція (взагалі він відмічається загальною компетенцією), враховуючи прямий зв'язок за

конкретними правовідносинами. Досить цікавим видається його характеристика як суб'єкта правової охорони Конституції України. Першочергово необхідно відзначити, що правова охорона Кабміну може здійснюватися через відповідні повноваження у контексті конституційного контролю, про що поговоримо більш детально.

Конституційний контроль є важливим напрямом правової охорони Конституції України. Кабміну як суб'єкту такої охорони відводиться значне місце в даному процесі, реалізуючи можливість вживати відповідні заходи стосовно утвердження цінностей Конституції України.

В процесі здійснення Кабміном конституційного контролю, особливе місце належить Секретаріату Кабміну, який регламентується Положенням, затвердженим постановою Кабміну від 12 серпня 2009 року № 850 [37] (чинне по сей день) та являється постійно діючим органом, за сприянням якого забезпечується діяльність Кабміну. Згідно з Положенням: «Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство» [37] (п. 2).

До Секретаріату Кабміну входять відповідні структурні підрозділи, обов'язки яких представлені через заходи, що мають відношення до здійснення конституційного контролю, зокрема, вони:

– «проводять юридичну і фахову експертизу та готують експертні висновки до проектів актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, зокрема щодо їх відповідності Конституції та законам України, актам Президента України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України;

– вносять в установленому порядку пропозиції щодо повернення проектів актів законодавства та інших документів, поданих на розгляд

Кабінету Міністрів України, у разі порушення встановлених Регламентом Кабінету Міністрів України вимог щодо їх підготовки та оформлення;

– надають допомогу працівникам органів виконавчої влади у доопрацюванні повернутих проектів актів законодавства та інших документів шляхом забезпечення проведення консультацій, нарад тощо;

– редагують проекти актів законодавства та інших документів» [37] (п. 5 Положення).

Отже, Секретаріат Кабміну – це потужний експертно-аналітичний центр, в запасі якого є всі можливості задля реалізації ключових задач Кабміну як суб'єкта конституційного контролю загалом та правової охорони Конституції України, зокрема.

Інше повноваження Кабміну проявляється через організацію бюджетного процесу, в якому Кабміну відводиться першочергова роль. Питання, які вирішують в рамках цього процесу та які є дотичними до нього, залишають неабияке значення в аспекті правової охорони Конституції України.

Згадаємо, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [7] (ст. 1 Конституції України). Питання фінансової стабільності та економічної незалежності – це один із найважливіших пріоритетів аби Україна як держава ефективно функціонувала. В свою чергу, відповідно до ст. 92 Конституції України: «Виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України» [7], що також чітко демонструє їх важливість, щоб суспільство та держава ефективно функціонували. Безпосередньо питанням, які закріплюють бюджетний процес за Конституцією України – присвячено статті 95-97 [7].

Окрім повноваження Кабміну в частині Державного Бюджету України, яке передбачено за ст. 116 Конституції України, п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» його дещо деталізує, а

саме: «Кабінет Міністрів України приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України» [25].

В свою чергу, якщо вести мову про стадії участі Кабміну в бюджетному процесі, то тут слід відмітити положення ст. 19 Бюджетного кодексу України, згідно до якого здійснюється: «розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України; виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього» [38]. Виходячи із окреслених стадій бюджетного процесу, можна узагальнити те, що за двома першими стадіями прослідковується конституційний контроль.

А згідно до ч. 2 ст. 19 Бюджетного кодексу: «на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства» [38].

З цього виходить, що моментом початку бюджетного процесу вважається складання Кабміном на наступний бюджетний період проекту закону про Державний бюджет, а після цього його подання Парламенту та Президента, але не пізніше ніж 15 липня року, який передує плановому. Аналіз та утвердження бюджету здійснюється у Парламенті згідно до спеціальної процедури. Тобто, саме етап підготовки проекту закону про Державний бюджет України та оцінювання його положень на конституційність – це одна із ключових стадій бюджетного процесу. Конституційний контроль на даному етапі дуже потребується, з ціллю виявляти (під час розроблення) норм, через які може виникати негативний вплив в частині забезпечення інтересів суспільства загалом та держави, зокрема. Як наслідок – це дає можливість здійснювати проведення превентивних заходів аби ліквідувати норми неконституційного характеру до того моменту, як

відповідний акт буде прийнято, без потреби починати тяжку процедуру щодо внесення змін до закону про бюджет, який є чинним.

Узагальнюючи розкриття правового статусу Кабміну як суб'єкта правової охорони Конституції України через здійснення конституційного контролю, зазначимо, що він є невід'ємною складовою в процесі реалізації його повноважень, які спрямовані на те, щоб забезпечити верховенство право та Конституцію України, а відтак і її правову охорону. Обов'язок вживати необхідні заходи конституційного контролю Кабміном – прямо випливають з положень Конституції України, інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, відповідно до яких закріплюється низка повноважень Кабміну, які і дозволяють йому вживати відповідні заходи в окресленому напрямі. Також слід вказати про те, що хоч ми і не акцентували на цьому увагу, проте має місце бути недосконалість та суперечливість чинного законодавства в розглядуваному нами питанні, що в свою чергу, створює перешкоди, через які Кабмін не здатен повноцінно функціонувати.

З метою продовження наведених міркувань щодо правового статусу Кабміну як суб'єкта правової охорони Конституції України, вкажемо, що на сьогоднішній день наша країна рухається в напрямі європейської інтеграції, що особливо набуло свого прояву після наслідків Революції Гідності, тим самим підштовхнуло наукову спільноту звертати увагу на питання, які стосуються вдосконалення чинної системи взаємовідносин серед інститутів влади. Дане вдосконалення стосується, в тому числі, розглядуваного нами питання. На нашу думку, у Кабміна наразі недостатній спектр повноважень, що не дозволяє йому в повній мірі ефективно застосовувати заходи з правової охорони Основного Закону України.

У зв'язку з цим, задля вирішення цієї проблеми, потрібно шукати альтернативні варіанти, наприклад, розглянути досвід Польщі, яка є досить близькою до нашої країни, як по «духу», так і за законодавством.

За чинною Конституцією Республіки Польщі від 2 квітня 1997 року встановлено, що ключовий суб'єкт правової охорони Конституції – Конституційний Трибунал, який визнано органом конституційної юрисдикції. Окрім цього, Конституція Польщі надає широкий спектр повноважень в частині правової охорони Конституції майже усім органам (посадовим особам) державної та місцевої влади.

Виходячи з положень ст. 188 Конституції Польщі: «Конституційний Трибунал приймає рішення у справах: про відповідність Конституції законів і міжнародних договорів, про відповідність законів ратифікованим за попередньо вираженою в законі згодою міжнародним договорам, про відповідність Конституції, ратифікованим міжнародним договорам і законам приписів права, виданих центральними державними органами, про відповідність Конституції цілей або діяльності політичних партій, про конституційні скарги» [39]. За усіма вище переліченими справами, від імені польського Уряду до Конституційного Трибуналу вправі звертатися Голова Ради Міністрів.

Серед іншого: «Конституційний Трибунал вирішує спори про компетенцію між центральними конституційними органами держави» [39] (ст. 189 Конституції Польщі). Згідно ж ст. 192 Конституції Польщі: «з поданням щодо справ, передбачених у статті 189, до Конституційного Трибуналу можуть звертатися Президент Республіки, Маршалок Сейму, Маршалок Сенату, Голова Ради Міністрів, Перший Голова Верховного Суду, Голова Вищого Адміністративного Суду і Голова Верховної Палати Контролю» [39].

Проте, Конституційним Трибуналом не можуть вирішувати спори щодо компетенції між центральними органами держави, які не

закріплюються за Конституцією (як приклад – органи урядової адміністрації), або ж, навпаки, закріплені за Конституцією, але вони не являються центральними органами (як приклад – органи місцевого самоврядування) [40, с. 368].

Загалом, як відмічається наукою конституційного права – вирішувати конституційні спори, які стосуються компетенції, можливо за двома видами: а) протиріччя, які існують між конституційними органами (уряд та парламент) в частині питань по розмежуванню компетенції серед них (так зване горизонтальне вирішення спору); б) протиріччя, які існують між державою та складовими територіального типу (так зване вертикальне вирішення спору) [41, с. 125]. Польщею використовується модель горизонтального вирішення спору.

У контексті наведеного, цікавим видається виокремлення проблеми компетенційного спору та правової охорони з боку Уряду Польщі, привівши в приклад рішення Конституційного Трибуналу від 20 травня 2009 року. Охарактеризуємо його більш детально. Так, участь Президента Польщі на засіданнях Європейської Ради, попри рішення Голови Ради Міністрів – стала ключовим фактором для того, щоб звернутися Голові Ради Міністрів з відповідним запитом до Конституційного Трибуналу аби вирішити спір про компетенцію між двома центральними органами держави. Зазначимо, що відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції Польщі: «Президент Республіки у сфері зовнішньої політики взаємодіє з Головою Ради Міністрів і уповноваженим міністром» [39]. Отже, звернення Голови Ради Міністрів полягало у тому, щоб встановити, який конкретно центральний конституційний орган вправі презентувати Польщу на засіданнях Європейської Ради, з ціллю представляти державу. Голова Ради Міністрів наголошував на тому, що саме Рада Міністрів (виходячи з положень Конституції) здійснює зовнішню політику держави, у зв'язку з чим, саме Рада Міністрів повинна представляти Польщу на цих

засіданнях. Він також відмічав, що тільки йому належить право встановлювати склад делегації Польщі на засіданнях. В свою чергу, Президентом відстоювалась позиція, посилаючись на ст. 10 Конституції Польщі, за якою передбачається дуалізм виконавчої влади, тобто, коли Президент при виконанні покладених на нього конституційних повноважень може діяти за власним розсудом, незалежно від Ради Міністрів [41, с. 131-132].

Після того, як Конституційним Трибуналом було зважено позиції обох сторін, він прийняв рішення, за яким вказав, що виключно Голова Ради Міністрів може розглядати питання щодо складу делегації на засіданнях Європейської Ради. Що стосується Президента як учасника в цьому процесі, то йому слід узгоджувати свою присутність з Головою Ради Міністрів. Також Конституційним Трибуналом було вказано про те, що у Преамбулі Конституції говориться про потребу влади співпрацювати між собою, а відтак, Голова Ради Міністрів має інформувати Президента про порядок денний засідань, які будуть проходити. Наостанок, Конституційним Трибуналом було зазначено, що між Президентом та Радою Міністрів повинно бути досягнення компромісу стосовно особи, яка представлятиме інтереси держави [41, с. 134].

Узагальнюючи, відмітимо, наділивши Конституційний Трибунал повноваженням в частині вирішення компетеційного спору між центральними органами держави, обумовило змогу здійснювати забезпечення розподілу повноважень між ними та як наслідок – досягти цілісної конституційної збалансованості аби ефективно здійснювати правову охорону Конституції. Наведене беззаперечно заслуговує на увагу, щоб запозичити польський досвід в частині правової охорони Конституції зі сторони вищого виконавчого органу державної влади.

Таким чином, можна констатувати, що місце та роль Кабміну як суб'єкта правової охорони Конституції України, базуючись на

позитивному польському досвіді, з одного боку – є вимогою часу та викликано євроінтеграційними процесами, а з іншого боку – зміни подібного типу є необхідними, щоб підвищити якість реалізації повноважень усіх, без виключень, органів публічної влади, забезпечивши конституційний баланс сил серед гілок влади.

В завершення даного підрозділу, вважаємо за необхідне коротко окреслити можливі напрями реформування повноважень Кабміну як суб'єкта правової охорони Основного Закону України, у зв'язку з деякими обмеженнями, які не дають можливість Кабміну «царювати» в цій площині.

1. Потребує удосконалення та реформування форма участі Кабміну в процесі законодавчого спрямування та змоги раціонально здійснювати у ньому конституційний контроль.

На сьогоднішній день, на превеликий жаль, в частині законодавчого процесу України – Кабміну надається другорядна роль. Так, згідно до ст. 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» встановлено: «кожен законопроект не пізніш як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. До попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України висловити свою думку щодо доцільності його прийняття» [42]. З цього приводу О.В. Совгиря додає, що «питання участі Уряду у попередній роботі над законопроектом залежить виключно від волі парламенту» [33, с. 363].

Зазначене вище в сукупності наводить на думку, що в нашій країні, аби підвищити авторитет та значимість Кабміну, а також підняти рівень законотворчої роботи і збільшити кількість законопроектів уряду, видається за доцільне запозичити позитивний досвід Франції в частині

взаємовідносин між законодавчою та виконавчою владою. Як приклад, щодо потреби надати право законодавчої ініціативи Прем'єр-міністру України, з метою зменшення залежності від уряду, тим самим, він міг би здійснювати, окрім урядової, ще й власну політику, виходячи зі своєї компетенції [43, с. 64].

Дане запозичення досвіду являється необхідним, щоб наділити Кабмін правом здійснювати конституційний контроль за законами, які можуть пропонуватися в парламенті, незалежно від того, хто являється суб'єктом законодавчої ініціативи.

2. Необхідність удосконалювати механізм конституційного контролю Кабміну в частині бюджетного процесу, за яким Кабміну відводиться, як вже зазначалося – одна із ключових ролей.

Проекти законів подаються до Парламенту суб'єктами з правом законодавчої ініціативи. Враховуючи те, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України» [7] (ст. 93 Конституції України), а от щодо права подавати проєкт закону про Державний бюджет, то воно відводиться виключно Кабміном [44, с. 670].

У зв'язку з цим, на нашу думку, потрібно та законодавчому рівні встановити право Кабміна, у разі невідповідності положень закону про державний бюджет, що був прийнятий Парламентом – звертатися до Конституційного Суду з вимогою визнати їх неконституційними. З-поміж іншого, потрібно внести відповідні зміни та включити Кабмін до переліку суб'єктів з правом конституційного подання (звернення).

3. Потребує вирішення проблема збалансованості повноважень між Кабміном та Президентом України в частині правової охорони Основного Закону.

Чинним законодавством України передбачається значний спектр можливостей для Президента, які дозволяють йому впливати на

діяльність Кабміну через доручення Прем'єр-міністра, міністрів, Секретаріату та іншим ЦОВВ.

Зважаючи на певну обмеженість Кабміну звертатись до Конституційного Суду України, можуть виникати неоднозначні ситуації, при яких Кабмін буде змушений виконувати акти Президента, не дивлячись на те, що вони не відповідають Конституції. Саме тому, в контексті окресленої проблеми, актуальним є закріплення за Кабміном право звертатися до Конституційного суду України із відповідним поданням, щоб вирішити питання про відповідність конституційності актів глави держави. Тобто, подібні зміни необхідно внести до Конституції України.

В цілому, розглянувши можливі напрями реформування повноважень Кабміну як суб'єкта правової охорони Основного Закону України, можна з впевненістю сказати, що навіть наведені вище пропозиції дозволять зміцнити та покращити правовий статус Кабміну в цьому напрямі та в цілому забезпечать реальний механізм захисту норм Конституції найвищим та ключовим органом в системі ОВВ України.

Отже, роблячи висновок з викладеного, зазначимо, що правова основа Кабінету міністрів України складається з Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а також інших законів, указів Президента України, постанов Парламенту, тощо.

Встановлено, що центральна складова конституційно-правового статусу Кабінету міністрів України прослідковується через його компетенцію. Адже, саме повноваження формують «ядро» його правового статусу.

Саме через деякі повноваження Кабінету міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України було деталізовано його правовий статус.

Обґрунтовано можливість застосування позитивного досвіду Польщі, врахування якого дало змогу констатувати, що місце та роль

Кабінету міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України, з одного боку – є вимогою часу та викликано євроінтеграційними процесами, а з іншого боку – зміни подібного типу є необхідними, щоб підвищити якість реалізації його повноважень, які відображають правовий статус.

Також було виокремлено можливі напрями реформування повноважень Кабінету міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України, у зв'язку з деякими обмеженнями, які не дають можливість Кабінету міністрів України «царювати» в цій площині.

2.2. Конституційно-правовий статус Міністерства юстиції України в системі органів виконавчої влади

Як відомо, євроінтеграція України потребує адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, усуваючи недоліки і прогалини та на виході чітко закріпити правовий статус всіх органів державної та виконавчої влади. Ще у 2004 році було схвалено Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (попередній закон був прийнятий у 2002 році), яким визначено, що «Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України» [45].

Тут слід вказати, що спеціально уповноваженим ЦОВВ у цій сфері є Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), правовий статус якого

по сей день характеризується як «несталий», а за теорією права вбачаються деякі розбіжності стосовно його трактування. У зв'язку з цим, існує необхідність ґрунтовно розглянути та встановити його правовий статус, особливо з позиції конституційного аспекту, враховуючи, в тому числі, європейський досвід, який вбачається корисним аби в подальшому розробляти та впроваджувати єдину державну програму підвищення ефективності виконавчої влади в нашій країні.

В першу чергу відмітимо, що в юридичній літературі наразі поширюються різноманітні підходи щодо трактування змісту та особливостей функціонування Мін'юсту. Виділимо деякі з позицій. Так, В. Колпаков його місце в суспільстві розуміє як «виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів» [17, с. 311].

Н. Железняк акцентує свій погляд на домінуючій ролі Мін'юсту для держави, характеризує його «не просто центральним органом виконавчої влади, а таким органом, який поряд з іншими міністерствами (закордонних справ, оборони, внутрішніх справ, фінансів) належать до постійно діючої базової групи міністерств» [46, с. 15].

В свою чергу, І. Онопчук підтверджує міркування стосовно фундаментального значення Мін'юсту та стверджує, що «Міністерство юстиції України разом із вищезазначеними міністерствами складає, так би мовити, базис, фундамент системи центральних органів виконавчої влади, оскільки конституційні норми, що характеризуються певною стабільністю, підвищеним рівнем охорони та вищою юридичною силою по відношенню до інших правових норм, визначають деякі повноваження Міністра юстиції, який, у свою чергу, очолює відповідне міністерство» [47, с. 103].

Наведені позиції внесли більш ніж повну ясність для розуміння Мін'юсту. В цьому контексті варто виокремити профільний нормативно-правовий акт, а саме Постанову Кабміну «Положення про Міністерство юстиції України» від 2 липня 2014 року № 228 (далі – Положення) [48]. За цим документом встановлено, що «Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення» [48] тощо.

На наш погляд, такий детальний перелік повноважень, без сумніву, є позитивним моментом в частині організації діяльності Мін'юсту, однак, правильніше було б врегулювати його повноваження за законодавчим порядком, що забезпечило б належний рівень високої юридичної вивіреності та стабільності його компетенції, а відтак – унормувало б ще краще його правовий статус.

В продовження наведеного міркування, зазначимо, що «Мін'юст у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства» [48] (п. 2 Положення).

З-поміж повноважень Мін'юсту, насамперед, слід виокремити ті, що спрямовані на сферу нормотворчості, які безпосередньо обумовлені

його правовим статусом як ключового суб'єкта, що «забезпечує формування та реалізує державну правову політику» [48]. Так, окрім того, що Мін'юстом видаються обов'язкові для виконання нормативно-правові акти (накази) органами публічної влади, ним ще здійснюється великий обсяг інших повноважень стосовно нормотворчої діяльності інших органів публічної влади, з метою – підвищити якість і забезпечити законність та відкритість їх нормативно-правових актів, а також запобігати порушенню даними актами основних прав громадян. Як правильно відмічає І.І. Микульця: «вагоме значення нормотворчої діяльності Міністерства юстиції України визначається вибором максимально оптимального варіанту юридичного регулювання для інтересів держави та суспільного розвитку» [49, с. 84]. Тут важливо також вказати, що компетенція Мін'юсту доповнюється інтерпретаційними повноваженнями стосовно надання «роз'яснення з питань, пов'язаних з діяльністю Мін'юсту, а також стосовно актів, які ним видаються» [48] (пп. 32 п. 4 Положення).

Серед іншого, Мін'юст можна розуміти своєрідним загальнодержавним центром нормотворчості, що чітко відображається наступними повноваженнями Мін'юсту, який: «розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України» [48] (пп. 1, 2 п. 4 Положення). На нашу думку, даним повноваженням притаманне досить абстрактне формулювання, які не відображають обмеження предмету регулювання і видів підготовлюваних Мін'юстом проектів нормативних актів та пропозицій законодавчого характеру.

Інші основоположні повноваження Мін'юсту існують за сферою нормотворчості, які направлені на те, щоб своєчасно усувати недоліки і доопрацьовувати проекти нормативних актів. Серед таких повноважень Мін'юст «проводить правову експертизу проектів міжнародних

договорів України, готує висновки щодо здійснення внутрішньодержавних процедур, необхідних для набрання чинності такими договорами, а також юридичні висновки, інші матеріали, необхідні для набрання чинності міжнародними кредитними (гарантійними) договорами України» [48] (пп.3, 84 п.4 Положення). Проте, на дані повноваження негативним чином впливає відсутність комплексного регулювання в частині порядку ініціювання та проведення, а також наслідків, які настають після проведення правової експертизи Мін'юстом.

Окремий спектр повноважень Мін'юсту у сфері реалізації державної правової політики має місце бути, коли ним здійснюється державна реєстрація нормативно-правових актів ЦОВВ (або ж скасовується таке рішення) та під час перевірки ним стану дотримання законодавства про державну реєстрацію [48] (пп. 8–10 п. 4 Положення). Суть процесу державної реєстрації таких актів схиляється до проведення Мін'юстом вже окресленої правової експертизи, результатом проведення якої і будуть слугувати підставою для прийняття рішення щодо державної реєстрації.

В цілому, державна реєстрація Мін'юстом нормативно-правових актів виступає як дієвий та ефективний механізм попереднього державного контролю нормотворчості ЦОВВ.

Отже, на нашу думку, нормотворчість, правова експертиза і державна реєстрація нормативно-правових актів – основоположні напрями діяльності Мін'юсту, які найбільш ефективно впливають на реалізацію державної правової політики.

Не менш важлива роль в прояві правового статусу Мін'юсту належить міністру юстиції, який «очолює Мін'юст, здійснює керівництво його діяльністю; спрямовує і координує здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції Мін'юсту» [48] (п. 12 Положення).

Виходячи з основних напрямів діяльності, які наведено вище, діяльність Мін'юсту можливо розглядати через розподіл функцій відповідно до критерію спорідненості та виокремити основні функції, зокрема: правотворчі, організаційно-управлінські та соціально-правові.

Правотворчість як один із провідних напрямів діяльності Мін'юсту відмічається великою кількістю нормативно-правових актів, що ним видаються [49, с. 101]. Як приклад, якщо виходити з власного аналізу законодавчої бази Парламенту, то можна відзначити, що на сьогодні прийнято більш ніж 7,500 тисяч документів, якими регулюється значний масив правовідносин.

Також Мін'юст є організаційно-управлінською інституцією, а тому, управлінські функції задають не менш важливого вектору його діяльності. В переважній більшості країн світу цим органом здійснюється регулювання та організація діяльності таких інституцій як нотаріату, адвокатура, судові органи, органи прокуратури, тощо (Німеччина, Франція, Італія, Японія, США та ін.) [49, с. 102]. Аналізуючи організаційно-управлінські функції діяльності Мін'юсту, є можливим висвітлити його повноваження з позиції функціонування цього органу за системою державної влади, взаємодіючи з іншими її органами.

В цьому аспекті згадаємо Польщу, в якій за встановленими на законодавчому рівні Правилами організації Міністерства юстиції передбачено, що до організаційних підрозділів Мін'юсту входить 15 структурних одиниць, якими здійснюється реалізація покладених на них повноважень через різноманітні напрями (правова допомога, пробація, фінанси, реєстр судимостей, міжнародна співпраця та ін.). Водночас, організаційні правила відділів внутрішнього спрямування визначаються директором управління, затвердження яких відбувається після згоди Міністра юстиції. Серед іншого, в Міністерстві функціонує система менеджменту якості, за рахунок якої підтримується

збалансований та ефективний рівень його належного стану [50; 49, с. 103].

Мін'юст, як вже наголошувалося – це досить специфічна інституція, діяльність якої має і соціальний «відтінок». На нього покладається провідна роль під час реалізації суспільно-правових ідеалів та цінностей, а також при підтримці належного рівня принципу верховенства права. Даним підходом якраз і характеризується соціальне спрямування, яке проявляється через функції (гуманітарні та економічні), за допомогою яких існує налагоджений зв'язок та співпраця з населенням. Між іншим, виховувати у громадськості правовий світогляд, організувати правову освіту, правову інформатизацію та в цілому впливати на сферу державного управління – це прерогатива значної кількості повноважень Мін'юсту у переважній більшості країн світу [49, с. 104].

З метою продовження дослідження цього підрозділу, слід відмітити і вагому роль правового статусу Мін'юсту, враховуючи сьгоднішні інтеграційні процеси до Європейського Союзу. Важливо вказати, що на протязі останніх років на законодавчому рівні в нашій країні взагалі не існувало механізму реалізації євроінтеграційних прагнень.

Так, загальнотеоретичні розуміння сучасних реалій через призму реформування організації та діяльності ЦОВВ у сфері юстиції за рахунок реформ державного і правового змісту, які здійснюються по сей день та спрямовуються на те, щоб забезпечити верховенство права, продовжувати розбудовувати демократичну, соціальну та правову державу, імплементувати міжнародні і європейські стандарти в частині забезпечення прав і свобод людини, що в сукупності сприяє переосмислити трансформацію сьгоднішньої сфери юстиції, яка є комплексною «цариною» в суспільному житті, підтримуючи правотворчість через покладені на неї повноваження. Фундаментальним

чинником означеного стала конституційна реформа (2016 року) та інші важливі правові реформи, які здійснили «реформування» Мін'юсту як ЦОВВ.

Отже, можемо стверджувати, що на Мін'юст покладається одна із ключових ролей в системі ОБВ. Він впливає на значний спектр суспільно-правових відносин, а загальні напрями його реформування, як вже зазначалося на початку дослідження – відбивають основоположні риси концепції загальнодержавного розвитку.

У цьому контексті, представляє свій інтерес позитивний досвід розвитку юстиції Польщі через призму стратегічного планування. Відмітимо, що Польща як держава, після вступу до ЄС одержала вагомий вагомий важелі у правовому просторі загальноєвропейського рівня. Власне кажучи, у Польщі модернізація юстиції як органу спрямована на те, щоб в першу чергу захищати та реалізовувати права громадянина.

На початку 2000-х років рівень довіри польського суспільства до органів юстиції був на низькому рівні, що і зумовило здійснення пошуків стратегічних напрямів, які зосереджувалися на різноманітних аспектах юстиційних установ. Тобто, мається на увазі забезпечення прав громадян за загальною системою правосуддя (спрощений механізм взаємодії громадян з системою правосуддя, модернізоване правове консультування, тощо), а також більш ширше здійснення альтернативних методів, які сприяють вирішувати спори, підвищувати рівень консолідації органів в рамках національної системи юстиції [50].

При таких обставинах, формування доступної та ефективної системи судочинства, яка повністю буде відповідати загальноєвропейським цінностям та стандартам в частині захисту прав людини, забезпечуючи право на справедливий суд – це один із пріоритетних напрямів для України, досягнення якого здійснюється також і за рахунок діяльності Мін'юсту.

Таким чином, завершуючи представлений підрозділ дослідження, слід констатувати, що Міністерство юстиції України, будучи ключовим органом у системі центральних органів виконавчої влади, забезпечує реалізацію державної правової політики. Правовий статус Міністерства юстиції України в більшій мірі регламентовано Конституцією України та профільним Положенням, в якому закріплено основоположні напрями його діяльності (нормотворчість, правова експертиза і державна реєстрація нормативно-правових актів), які на нашу думку, найбільш ефективно впливають на реалізацію державної правової політики та характеризують його правовий статус.

2.3. Конституційно-правовий статус Національної поліції України як правоохоронного органу

Державотворчі процеси в Україні, які відбуваються в умовах сьогодення – свідчать про значні фундаментальні перетворення, що спрямовуються на те, щоб забезпечити реальне виконання норм та закріплення принципів правового характеру за вищим Законом нашої країни – Конституції.

Оновлення торкнулись і такого правоохоронного органу держави як міліція. Реформування даного інституту було суттєвим: фактично державою було перетворено правоохоронний орган «радянського типу» із каральними методами на новий інститут, який чітко спрямував свій вектор на правову охорону та захист прав людини і громадянина, регламентуючи конкретні права та обов'язки, межі компетенції, тощо.

Відтак, оновлений правовий статус, існуючої вже понад п'ять років (з 2015 року) Національної поліції України, викликає необхідність з'ясувати його роль та місце в державному механізмі, особливо в частині забезпечення верховенства Основного Закону України. На нашу думку, коректно аналізувати особливості правового статусу цього

правоохоронного органу з погляду забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Згадаємо, що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [7] (ч. 3 ст. 17 Конституції України).

Окрім цього, оновлена в 2016 році ст. 131-1 Конституції України закріпила нове поняття – «органи правопорядку», які мають пряме відношення і до Національної поліції України, у зв'язку з цим, необхідно привести у відповідність решту законодавства до положення Конституції України, з ціллю ідентичного осмислення в процесі використання даного терміну. В першу чергу окреслене стосується профільного Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII [51], за яким поліція не закріплюється як орган правопорядку.

Відповідно до ч.1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», встановлено, що «Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [51].

Зазначимо, що окремі норми профільного Закону представлені таким чином, що «органи правопорядку» ототожнені «правоохоронним органам». Наприклад, «поліція відповідно до покладених на неї завдань: виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України» [51] (п. 25 ст. 23 вищевказаного Закону). Іншим прикладом можна навести те, що даний термін вживається під час відображення аналогії поліцейських органів за іншими державами. Так, «поліція у процесі

своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів» [51] (ст. 5 вищевказаного Закону).

Враховуючи зазначені положення профільного закону, може скластись враження, що законодавцем до кінця не було визначено статус органів поліції (або ж вони є органами правопорядку та правоохоронними органами, або як ЦОВВ, якому притаманні специфічні повноваження). Однак, якби там не було, але наведене повністю характеризує правовий статус поліції відповідно до норм Конституції України.

Має місце бути спірне міркування щодо того, чи правильно відносити органи поліції до правозахисних інститутів. Зокрема, наведене вище поняття поліції до кінця не фіксує його як орган, яким здійснюється виключно захист прав і свобод людини.

Не будемо вдаватись в полеміку щодо розмежування таких термінів як правова охорона та правовий захист, а звернемося до положень Конституції України. Згідно до ч. 2. ст. 3 Конституції України: «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» [7].

Отже, Національна поліція як ЦОВВ та складова державного механізму – покликана виконувати діяльність, направлену на те, щоб забезпечувати права і свободи людини. Нормами ж Конституції України встановлюється вектор такої діяльності поліції, які в тому числі фіксують його у площині формування належних умов, за рахунок яких гарантується можливість ефективно здійснювати охорону та захист цих прав і свобод. Додамо, що в юридичній літературі також відмічається, що поліція має чітко додержуватися норм закону, у тому числі норм

конституційного і міжнародного права в частині захисту прав і свобод людини і громадянина [52, с. 146]. Слід вказати і про те, що профільним законом про поліцію значно змінено пріоритетність діяльності даного органу правопорядку, порівняно з існуючою в минулому міліцією.

Доречним буде виокремлення позиції Д.П. Калаянова, який свого часу вказував, що «в механізмі сучасної держави, будучи невід'ємним елементом правоохоронної системи, поліція реалізує виконання охоронної функції держави і складових її підфункцій, зокрема: охорона конституційного (державного) ладу; охорона прав і свобод людини та громадянина; охорона власності; гарантування громадського порядку і громадської безпеки; охорона природних ресурсів і навколишнього природного середовища та протидія правопорушенням. З огляду на сучасні тенденції розвитку правової держави та роль поліцейських відомств у реалізації державних велінь, поліція на певному етапі може стати суб'єктом надання низки адміністративних послуг населенню, обсяг і зміст яких, втім, прямо залежить від державного ладу, правового забезпечення та сутності поліцейської діяльності» [53, с. 14].

Наведена думка мала місце бути під час проведення дослідження в аспекті функціонування органів поліції в Європейському Союзі, що теж послужило одним із відкликів для реформування чинного законодавства в нашій країні. Даний висновок можна аргументувати, виходячи з норм профільного закону про поліцію. Так, згідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що «завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [51]. Відтак, виходячи з цього положення, можна стверджувати, що Національна поліція як ЦОВВ в своїй діяльності

керується як правоохоронними, так і правозахисними функціями, завдяки яким формуються додаткові умови аби ефективно забезпечувати права і свободи людини і громадянина.

Акцентування на «захисті прав» серед ключових задач поліції, безумовно, прямо не впливає на якість праці органів поліції, проте дозволяє розширити осмислення як в суспільстві, так і серед працівників цієї інституції про важливість забезпечення такого захисту та орієнтування і утвердження правових засад, які закріплені за Конституцією України.

Продовжуючи контекст аналізу задач поліції, відмітимо і те, що органами поліції надаються також «поліцейські послуги», які стали новелою після прийняття профільного закону. Охарактеризуємо цей момент детальніше, звертаючись і до позицій науковців.

Так, як говорить Д. Денисюк: «запровадження терміна «поліцейські послуги» для характеристики завдань Національної поліції свідчить про намагання змінити філософію цього виду правоохоронного органу – трансформувати його функції з контрольного-репресивних на сервісні» [54, с. 101]. Д.М. Ластович зазначає, що «основними цілями запровадження поліцейських послуг є зробити поліцію захисником прав і свобод людини, а також прав і законних інтересів суспільства як це відбувається у демократичних правових державах» [55, с. 142]. Виходячи з цієї думки, можемо констатувати, що створення поліції як сервісної служби демонструє нам прагнення влади змушувати правоохоронну систему служити інтересам суспільства загалом, а також здійснювати належний захист прав, здійснюючи їх ефективну реалізацію. Д. Денисюк додатково наголошував на тому, що «дотримання основоположних прав осіб і свобод у тому вигляді, в якому вони закріплені в Європейській конвенції про права людини, як завдання поліції є, напевне, головною суттєвою рисою органів Національної поліції України, що стоїть на службі суспільства, керованого

верховенством права. Ця мета передбачає не тільки окремий обов'язок із захисту цих прав, а й наявність обмежень у діях поліції під час виконання інших завдань. Недаремно основним принципом діяльності органів Національної поліції України закріплено верховенство права, що застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» [54, с. 101].

Отже, з появою такої складової як «поліцейська послуга» було сформовано підґрунтя, щоб нинішня влада кардинально змінювала філософію діяльності правоохоронних органів нашої країни, модернізуючи їх функціональне призначення (з контрольно-репресивних, як це було раніше, на сервісні, які мають бути в сучасних умовах). Саме тому, надання відповідних послуг населенню – це одна із пріоритетних форм діяльності даного ЦОВВ. Але не все так однозначно на практиці, оскільки досить часто виникають ситуації, коли поліція забуває як про Конституцію, так і взагалі про існування будь-якого закону, порушуючи основні права громадян, а про які послуги можна говорити?

Далі, виокремимо не менш важливий нормативно-правовий акт, а саме – Постанову Кабміну «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 року № 877 (далі – Положення) [56], відповідно до якої, трохи інакше відображені задачі поліції, аніж в профільному законі. Так, «основними завданнями Національної поліції є: реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок

надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [56] (п. 3 Положення).

На нашу думку, даний перелік задач Національної поліції все ж є більш повним та відповідає тим задачам, реалізація яких покладається на міністерства згідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [24], про які вже детально робився акцент в першому розділі дослідження, тож загострювати ґрунтовно на цьому увагу не будемо.

Відмітимо, що назва правоохоронного органу, яка змінилася на «поліцію», вказувала нам про справжнє бажання законодавцем оновити статусу, місце та перш за все «обличчя» нової інституції. Як відмічає В.С. Селюков: «реформування міліції та перетворення її в Національну поліцію вимагає створення демократичного громадянського контролю за нею та підвищення рівня довіри суспільства як результату формування сучасного позитивного іміджу поліцейського службовця в Україні» [57, с. 199].

Саме слово «поліція», як відображається за юридичною літературою, першочергово розумілось як внутрішньодержавне управління, не виокремлюючи певний орган, який би мав зазначеним управлінням керувати. Наразі ж, окреслений термін характеризується іншим значенням – як консолідована система спеціальних, в більшій мірі, органів державної влади, мета яких – забезпечувати захист суспільного і державного ладу, а також правопорядку, який існує в державі [58, с. 22].

Іншим, не менш вагомим моментом є те, що реформування поліції як правоохоронного та правозахисного інституту здійснювалося також через прагнення суспільства України та держави сформувати орган, який би відповідав міжнародним та європейським стандартам.

В зарубіжних країнах поліція виступає як професійне збройне формування виконавчої влади, якому належать повноваження владного

характеру та особлива система управління. Характерною властивістю цих органів є змога застосовувати санкціонований примус, що і демонструє місце та роль поліції за системою влади та як суб'єкта правоохоронної діяльності.

Взагалі, врахування сприятливого міжнародного досвіду тих держав, якими вже сформовані досить ефективні правоохоронні та правозахисні інститути, є важливим аспектом в контексті якісного перетворення та розбудови державних інституцій, які будуть демократичними, правоорієнтованими та людиноцентристськими.

Наприклад, Н.П. Матюхіна стверджує, що «для кожної країни характерним є власне бачення і власний підхід до реформаторських змін у поліції і управління поліцейськими організаціями, що зумовлено історичними, економічними, політичними та іншими особливостями кожної конкретної країни. Однак їм властиві і чимало загальних рис, що пояснюється єдиним підходом до визначення призначення поліцейських органів, їх місця та ролі у системі державних органів. Це стосується і причин реформування поліції. Можна стверджувати, що вони є загальними для кожної країни, а саме – необхідність приведення діяльності поліції у відповідність із цілями та принципами реформування державного управління, високими професійними стандартами та очікуваннями громадян» [59, с. 42].

Що стосується європейських стандартів діяльності органів поліції, безпосередньо потрібно згадати Маастрихтський договір 1992 року, за сприянням якого було утворено ЄС (зі змінами, які до нього вносилися в 1997 році Амстердамським і в 2007 році Лісабонським договорами). Нас цікавить саме Амстердамський договір, адже він передбачає ключове. Так, у ньому визначається стратегічна мета діяльності поліції ЄС і деталізовано регламентуються ключові обов'язки поліції країн-учасниць ЄС. Координує національні сили поліції в ЄС – Європейське поліцейське відомство (Європол) [60, с. 74].

В продовження наведеного, вбачаємо за необхідне розглянути досвід Польщі в межах цього дослідження. Так, у Польщі поліцейська філософія демонструється відкритістю та співпрацею з населенням, з метою запобігання правопорушенням.

Відповідно до Закону «Про поліцію» від 1990 року, основними завдання поліції Польщі є такі: захищати життя та здоров'я громадян; здійснювати охорону публічної безпеки та порядку; ініціювати та організовувати попередження злочинів, незначних правопорушень, тощо; взаємодіяти з органами державної та місцевої влади, а також публічними організаціями по запобігання правопорушень [61].

Структура поліції Польщі має чотири служби: 1) кримінальна служба; 2) служба охорони публічного порядку; 3) служба тилу; 4) судова служба. Діяльність органів поліції у рамках території Польщі обумовлена специфікою адміністративно-територіального розподілу (воєводства, повіти та гміни). В цілому, на рівні міст повноваження стосовно управління поліцією у галузі забезпечення публічного порядку та безпеки відводиться воєводам та старостам [62, с. 315].

Отже, як в Польщі, так і в переважній більшості країн-учасниць ЄС – публічний порядок та безпека є одним із пріоритетних за своїм значенням та в діяльності органів поліції, з метою його підтримки. На сьогоднішній день, в Україні цей напрям в повній мірі не адаптований по різним причинам (неналежне планування процесу впровадження, недосконалі організаційні структури правоохоронного органу, беззаконня, тощо).

Надалі, вважаємо за необхідне окреслити важливий вектор у питанні правового статусу Національної поліції України, з погляду правових принципів, відповідно до яких забезпечується дотримання прав та свобод людини і громадянина, закріплених Розділом 2 Закону України «Про Національну поліцію» [51]. Охарактеризуємо деякі з них.

1. Верховенство права. «Поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Принцип верховенства права застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини» [51] (ст. 6 вищевказаного Закону).

2. Дотримання прав і свобод людини. «Під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації. Обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції» [51] (ст. 7 вищевказаного Закону).

3. Останній принцип, який вартий уваги в межах нашого дослідження – взаємодія з населенням на засадах партнерства. «Діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції» [51] (ст. 11 вищевказаного Закону).

Насамкінець, відзначимо, що особливий статус Національної поліції України передбачено в Законі України «Про національну безпеку України» [63]. Цим законом закріплена можливість здійснювати цивільний контроль за діяльністю органів поліції з боку Кабміну.

«Кабінет Міністрів України відповідно до статей 113, 116, 117 Конституції і законів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки і оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і Верховною Радою України» [63] (ст. 7 вищевказаного Закону). Серед іншого, цим законом вводиться поняття сектору безпеки і оборони України, до складу якого, з-поміж інших органів, входить і поліція [63] (ст. 12 вищевказаного Закону).

Як підсумок, варто зазначити, що оновлення законодавства та створення п'ять років тому Національної поліції України, засвідчило про важливість цього правоохоронного та правозахисного інституту.

Основу правового статусу Національної поліції України становлять закріплені за чинним законодавством – завдання та правові принципи, згідно до яких органи поліції і спрямовують свою діяльність за вищевказаним напрямом.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ З ВИКОРИСТАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1. Зарубіжний досвід організації діяльності органів виконавчої влади

Як вже неодноразово наголошувалося, сьогодні в Україні відбувається поглиблений курс європейської інтеграції. Його реалізація потребує розгляду питань організації діяльності ОВВ в країнах-членах ЄС. За таких умов актуальним видається аналіз саме ОВВ вищого рівня та інших ЦОВВ, оскільки на цьому і будується уся система виконавчої влади в Європі. Саме такий аналіз дозволяє виокремлювати відповідні стандарти та приклади сприятливого досвіду подібної організації, які в майбутньому цілком можливо адаптувати в процесі вирішення питань в частині трансформування системи ОВВ нашої країни.

Зазначимо, що ООВ країн-членів ЄС, а також особливості їх взаємодії завжди залежать від того, яка форма держави, що свідчить про характерні особливості їх структурності та специфіки. В той же час, мають місце бути єдині організаційні складові, які належить якщо не до усіх, то до переважної більшості країн. Як приклад, на рівні держави, формується Уряд та інші ЦОВВ, в свою чергу назва Уряду як вищого органу в системі ОВВ, його організація, повноваження та ін., закріплюються Конституцією та законодавством у кожній країні по-різному: 1) Уряд в Німеччині та Чехії; 2) Рада Міністрів в Бельгії та Італії; 3) Кабмін в Латвії; 4) Державна Рада в Швеції; 5) У Франції Кабміном керує Президент [64, с. 187].

Зазвичай, саме Уряд загальним керівництвом державних справ, здійснює забезпечення виконання законів (підзаконних актів), тощо.

Його виконавча діяльність базується на оперативній, повсякденній реалізації ОБВ задач та функцій держави за різноманітними сферами розвитку (економіка, культура, соціальне забезпечення, тощо). [65, с. 133]. Поряд з цим, варто відмітити думку І.А. Василенко, який вказує, що «первинна функція більшості урядових бюро в західних країнах з числа основних напрямів діяльності державного адміністрування може бути визначена просто як виконання і проведення в життя прийнятих законів і політики, що проголошується виконавчою владою [66, с. 82-83].

Слід вказати про те, що виконавча влада не закінчується тільки «виконанням законів». Її покликання вбачається і у виконанні багатьох інших функцій державного управління, як-от (охорона правопорядку, гарантування прав і свобод, захист інтересів держави на зовнішньому просторі та ін.). Більш того, Уряд також є відповідальним за реалізацію державної політики. В жодній країні немає такого розуміння, щоб питання державної політики і все що з нею пов'язується покладалося виключно (наприклад на парламент). Парламент просто «фізично» не здатен роз'язувати усі поточні питання. Тут варто виокремити Велику Британію (до речі, для загального розвитку, вкажемо, що вона офіційно не є членом ЄС з 31 січня 2020 року, однак, оминути її досвід просто неможливо), в якій самими депутатами стверджується, що розробка законодавчих актів взагалі не має відношення до функціоналу парламенту. Саме на Уряд покладається обов'язок здійснювати підготовку проєкту, а парламентом вже здійснюється його розгляд та прийняття рішення про те, чи відповідає він інтересам суспільства або ж ні, і вже виходячи з цього, власне – проєкт або ж схвалюється, або ж відхиляється. Така практика існує в переважній більшості країн-членів ЄС [66, с. 172].

ОБВ часто виходять за рамки виконавчо-розпорядчої діяльності, тобто їм притаманні самостійні нормотворчі повноваження, за

допомогою яких ними видаються у великій кількості нормативні акти, якими регулюються ключові сфери життєдіяльності держави [67, с. 92].

В окремих країнах Європи (Франція, Італія, Швеція, Іспанія) існує практика делегування парламентом Уряду права на власний розсуд приймати нормативно-правові акти, яким притаманна сила законів. Наприклад, в окремих країнах подібна практика можлива у разі запровадження надзвичайного стану. Слід відмітити, що механізм делегування можливий тільки в тих країнах, де парламентом висловлюється довіра до Уряду, що підтверджується використанням повноважень в інтересах суспільства. За визначенням С.В. Сороки: «залежно від способу закріплення в конституціях країн ЄС делегування законодавчих повноважень зарубіжні країни можна розділити на три групи: 1) країни, в яких прямо не визначено відношення до делегованого законодавства (Великобританія, Бельгія, Данія); 2) країни, Основний Закон яких не передбачає законодавчу діяльність уряду (Литва, Чехія, Словаччина, Болгарія, Угорщина); 3) країни, в яких конституції санкціонують законодавчу діяльність уряду і досить чітко регламентують цей процес (Франція, Італія, Іспанія, ФРН, Португалія, Румунія, Хорватія)» [68, с. 56].

Продовжуючи, зазначимо, що Урядом можуть здійснюватися також контрольні функції (як в парламентських, так і в президентських республіках). Так, ним в цьому ракурсі забезпечується виконання державного бюджету, розробка і представництво проєктів (законів) парламенту. В сфері законодавчої політики – за більшою частиною держав (не враховуються президентські республіки), Уряд має законодавчу ініціативу. В свою чергу, в парламентарних республіках і монархіях Уряд має право скликати надзвичайні сесії і володіє правом розпуску парламенту на довготривалий строк [65, с. 170].

Як вже відмічалось, спектр виконавчо-розпорядчих повноважень Уряду та його взаємодія з іншими складовими виконавчої влади

залежить від форми держави. Так, Франція на сьогоднішній день являється республікою з усталеною біцефільною виконавчою владою, носії якої (Президент і Уряд в ролі Ради Міністрів). В сукупності вони формують центральну виконавчу владу. Структура Уряду нормами Конституції жорстко не визначена, у зв'язку з цим, питання його організації вирішують кожен раз, коли формується новий уряд. Основними повноваженнями Уряду є погодження, координація та спрямування діяльності усіх ЦОВВ [64, с. 237].

Необхідно відмітити таку функцію як урядова бюрократія, відповідної до якої велика кількість урядових агентств спеціально реалізовані з метою обслуговування населення. В тій же Великій Британії – переважна частина заходів з охорони здоров'я здійснюється за рахунок фінансів. У Швеції та Німеччині Урядом надається розширена підтримка з працевлаштування, пошуку робочих місць [66, с. 83]. При цьому, окремо відмітимо, що у переважній більшості країн Заходу проблема обслуговування (якість публічних послуг), тісно пов'язується з оновленням і вдосконаленням діяльності Уряду. Як приклад, ще в 1991 році у Великій Британії було розроблено концепцію Хартії громадян (10-річна програма), мета якої – підвищити стандарти якості державних послуг, удосконалити процеси їх організації, тощо. Ще один британський проєкт з цієї ж «опери» – Біла книга «Модернізація уряду», публікація якої відбулася у 1999 році, яка до речі актуальна і по сей день, згідно до якої продовжується реформування державного управління [69, с. 42].

Далі виокремимо ще один важливий аспект – це керівництво Уряду, яке теж залежить від форми держави. В президентських і напівпрезидентських республіках загальноприйнято створювати спеціальні посади прем'єр-міністрів, ради міністрів і т.д. Посада прем'єр-міністра відокремлена від посади Президента, мається на увазі, що до нього переходять деякі функції виконавчої влади Президента, але

по факту – Президент продовжує бути ключовим керівником Уряду [65, с. 187], але керівником Урядом може бути як Прем'єр-міністр (Франція), Голова Уряду (Іспанія), голова Ради Міністрів (Італія, Швеція), Канцлер (ФРН, Австрія).

Загалом, Головою Уряду, як правило, виходячи з норм Конституції (переважної більшості країн) здійснюється керівництво усієї системи ОВВ. В рамках конституційних повноважень ним готуються і видаються підзаконні нормативно-правові акти, а також положення особливого змісту про службу для відповідних міністерств [70, с. 37]. Як приклад, акцентуємо увагу на Федерального канцлера як голови Федерального Уряду Німеччини. Його компетенція проявляється у призначенні федеральних міністрів, встановленні політичного курсу Уряду. Зазначимо, що тільки Канцлер вправі формувати уряд (відбирає міністрів, висуваючи в обов'язковому порядку Президенту пропозиції по їх призначенню або звільненню). Також канцлером встановлюється сфера діяльності міністрів [71, с. 102-103]. У Польщі як парламентсько-президентській республіці – Уряду належать міцні конституційні позиції. Так, Уряд Польщі має усі повноваження, які не передбачаються за іншими конституційними органами. Роль посади Прем'єр-міністра цієї країни у виконавчій гілці влади характеризується його відповідальністю, яка покладається на нього за склад Ради Міністрів та контролем над адміністрацією Уряду. Ним же призначаються (по рекомендаціям) відповідні міністри, заступники (державні секретарі), їх заступники та голова державної служби [71, с. 174].

В цьому ж контексті зробимо акцент на взаємодію ОВВ між собою, залежно від того, яка форма державного управління. У президентських і напівпрезидентських республіках – Голова Уряду (Президент), в окремих випадках – віце-президент чи адміністративний прем'єр-міністр. Створення або скасування посади останнього є прерогативою президента, яким передається частина власних

повноважень, зазвичай, соціально-економічного спрямування. У президентських республіках класичного типу – Президент обов'язково приймає участь на всіх засіданнях, а Уряд, при цьому, здійснює його керування [71, с. 177]. Згідно до Конституції Польщі – Президент разом з Радою Міністрів (про що робився акцент в другому розділі), є двома ключовими фігурами виконавчої гілки влади. Однак, в цьому відношенні Конституція надає Раді Міністрів більш ширші повноваження. Рада Міністрів керує усіма державними адміністративними органами, а прем'єр-міністр розуміється як вища посадова особа, яка очолює адміністративних державних службовців [71, с. 178]. В свою чергу, у Франції вирішальне значення надається Главі, а не прем'єр-міністру. Останній же відповідає за національну оборону, контролює виконання законів, а також він співпрацює з Парламентом. Акти Уряду, які по своїй природі є підзаконними, підлягають підписанню Президентом.

Враховуючи вищевикладене, можна узагальнити, що Уряд (не враховуючи різну назву в окремих державах), є органом вищого рівня виконавчої влади. Уряд задля формування умов реалізації власних задач та наданих йому Конституцією і законодавчими актами функцій та повноважень, містить відповідний апарат. Що стосується специфіки взаємодії ОБВ країн-членів ЄС, то вона залежить від форми держави. Так, в республіках президентського та напівпрезидентського типу – голова виконавчої влади зазвичай президент, якому належить провідне місце в процесі прийняття рішень з поставлених на опрацювання питань.

Відмітимо, що до інших ЦООВ відносяться комітети, центри, ради, відомства та ін. Дані центральні органи практично в повному об'ємі незалежні від центрального Уряду, а підпорядковуються голові Уряду або ж міністрам, які є очільниками урядових міністерств. Важливо, що даним органам не характерно розробляти курс уряду в рамках, встановлених основними задачами, в тому числі, вони не мають

відношення до встановлення стратегії змін і розробки стратегічних програм. Ці органи чітко здійснюють виконавчу функцію, здійснюють керівництво за окремо взятими сферами, в основі яких лежить правове регулювання [71, с. 118]. Окреслену функцію здійснюють міністерства, дія яких поширена на всі члени-країни ЄС, керування та контроль за якими покладається на Уряд [64, с. 188].

Наприклад до Федерального Уряду Німеччини входить Федеральний канцлер та федеральні міністри, функціонування якого здійснюється відповідними статтями Конституції (ст.62-69) [71, с. 83]. У Німеччини на сьогодні діє багато міністерств, виділимо деякі: 1) по внутрішнім та закордонним справам; 2) з юстиції, фінансів та оборони; 3) по справам сім'ї та престарілих; 4) по справам жінок і молоді; 5) з охорони здоров'я, тощо. Діяльність федеральних міністрів суворо регламентується Конституцією, тобто вони вправі здійснювати свою діяльність лише в межах наданої їм компетенції, не більше. Весь склад Уряду та кожен міністр відповідають перед Канцлером [71, с. 83].

У Польщі до недавнього часу міністерства формувалися відповідно до законів, якими регламентувався обсяг їх повноважень. Оновленим законом щодо напрямів діяльності Уряду було запроваджено більш гнучкішу процедуру розподілу міністерських портфелів, яку виконує Прем'єр-міністр. Кожен міністр відповідальний за один чи декілька напрямів роботи і обслуговується за окремим міністерством або відомством [71, с. 133].

Окремо слід також вказати, що до міністерств, зазвичай, входить апарат, призначення якого – формувати належні умови задля ефективної реалізації ОБВ основних функцій та повноважень, що йому надаються. Щоправда і самим апаратом здійснюються окремі розпорядчі дії, однак, вони відмічаються внутрішньо-організаційним спрямуванням, не підміняючи профільну діяльність ОБВ. Прикладом може послугувати відомство Федерального канцлера Німеччини, задача якого

підтримувати діяльність канцлера [71, с. 85]. В свою чергу, центральний апарат міністерства Франції, як правило, не виконує повсякденну оперативну діяльність, цим займаються місцеві служби міністерства. Що стосується ключової функції центрального апарату, то вона полягає у тому, щоб надавати допомогу міністру в процесі розробки політики міністерства, здійснюючи відповідний контроль за реалізацією її в життя [71, с. 47].

Наостанок, спрямуємо акцент на місцевому рівні по ієрархії ОВВ, якому притаманні повноваження в частині прийняття рішень за певною територією адміністративно-територіальної одиниці. Так, місцевими ОВВ здійснюються функції ЦОВВ за чітко визначеною територією. Дані органи здійснюють забезпечення галузевого управління або виконання спеціальних функцій (військові командування, управління залізницями, тощо) [67, с. 93]. Як приклад, в Німеччині на сьогоднішній день у кожній із 16 земель є власна Конституція та організація управління. Адміністративні установи земель формують цілісну систему з відповідними федеральними установами адміністративного типу. Компетенція цих органів розповсюджується на освітній процес, місцеве господарство, діяльність поліції, охорону здоров'я, тощо [71, с. 136].

Префекти і місцеві служби міністерства є основоположними інструментами під час проведення політики територіальної централізації державної влади у Франції. Так, місцевими службами міністерств виконуються функції управління, які виходять за межі столиці. Як правило, їх існування граничить на рівні департаментів, які очолюють департаментські директори та служби. Дані служби знаходяться у підкоренні міністерств. Зазвичай рішення керівника служби скасовується міністерством, а самі служби одержують з центру відповідні вказівки у вигляді циркуляру; перевірку їх праці здійснює генеральний інспектор міністерств [71, с. 140]. Що стосується префектів як представників держави за відповідними департаментами та регіонами

Франції, то їх призначення полягає у виконанні двох основних функцій (як представника центрального уряду і як представника координаційного штабу служб регіону). Префект наділяється правом здійснювати прийом на роботу службовців за ланками (низька та середня). Ці службові особи ще здійснюють інформування Уряду про положення справ на місцях, а також керування поліцією та деякими іншими службами, в тому числі, відповідають за благоустрій територій, сільського господарства, тощо. Також префекти вправі видавати акти нормативного та індивідуального характеру [71, с. 142].

Враховуючи вищевикладене, доходимо наступного висновку. Розглянувши ОБВ вищого рівня та інших ЦОВВ, відповідно до яких будується уся система виконавчої влади в Європі, було встановлено, що система ОБВ країн-членів ЄС (їх взаємодія) завжди залежить виключно від встановленої форми в окремо взятій країні, що і зумовлює характерну особливість структурності та специфіки суб'єктного складу ОБВ. В той же час, існують певні цілісні організаційні характеристики, які належать до переважної більшості країн-членів ЄС, а саме – ієрархія структури системи ОБВ, яка складається з центрального та місцевого рівня. Вказані рівні характеризуються наступним:

1) центральний за відмінністю назв в кожній країні, до якого належить Уряд та інші ЦОВВ;

2) місцевий характеризується різними управлінськими структурами, реалізація влади яких здійснюється за принципом децентралізації та субсидіарності, який і сприяє будівництву системи ОБВ всіх країн-членів ЄС;

3) Уряд як і інші ЦОВВ, для створення належних умов задля реалізації покладених на нього задач, функцій та повноважень має власний апарат.

Уряд як вищий ОБВ в країнах-членів ЄС наділяється наступними повноваженнями, які спрямовані на: 1) здійснення виконавчо-

розпорядчої діяльності; 2) обслуговування населення; 3) виконання функції контрольного спрямування; 4) забезпечення виконання державного бюджету, з правом законодавчої ініціативи; 5) захист інтересів держави на зовнішньому просторі; 6) реалізацію державної політики. В деяких країнах Урядом здійснюється регламентарна влада, яка проявляється через право Уряду видавати акти делегованого законодавства (нормативно-правові акти, яким притаманна сила законів).

В цілому, можна сказати, що для України як держави можливо запозичити деякі окреслені моменти щодо організації функціонування ОВВ (їх взаємодії), які визначаються конкретними особливостями в країнах-членів ЄС. Відтак, якщо і адаптувати окреслений вище позитивний європейський досвід, то його потрібно не «сліпо копіювати», а виділяти певні засади чи стандарти, які застосовуються в переважній більшості країн-членів ЄС, щоб в подальшому виважено та ефективно здійснювати відповідні реформаторські зміни в побудові належної системи ОВВ як на вищому, так і на місцевому рівнях.

3.2. Шляхи вдосконалення та перспективи розвитку органів виконавчої влади в Україні

Сьогодні Україна як держава перебуває на переломному етапі свого розвитку, прояв якого, з однією сторони – відмічається нестабільною економічною ситуацією та складним суспільно-політичним розвитком, з іншої – підтримкою нашої країни «ззовні» в питаннях євроінтеграційних процесів, виділяючи вагомі ресурси, щоб реформувати окремі державні інституції. За таких обставин, від того, як гілками влади будуть виконуватися ключові задачі та функції в процесі прийняття відповідних рішень, залежатиме подальший розвиток держави. Не менш важливою складовою у цьому процесі є ОВВ, адже їх

реалізація, ефективність та стабільність функціонування – це одна із важливих умов аби дотримуватися пріоритетних засад, закріплених у вищому Законі України. Проте, якби там не було, але наразі актуальним питанням залишається проблематика системи ОВВ, яку необхідно розглянути та віднайти оптимальні шляхи її вирішення. Окрім цього, невідкладним є питання подальшого розвитку та реформування діючої в нашій країні системи ОВВ, для подальшого забезпечення дієвості виконавчої влади, за допомогою якої забезпечується державне управління, що теж потребує своєї уваги.

Якщо звернутись до досвіду становлення України як держави, то можна стверджувати про те, що в цілому урядової стабільності, на превеликий жаль, в повній мірі досягти не вдалось. Аналізуючи організацію та функціонування системи ОВВ, за доцільно виокремити декілька вдалих позицій з цього приводу.

Свого часу В. Малиновський правильно відмітив про те, що «реформуванню системи органів виконавчої влади бракувало системності, послідовності, наукового обґрунтування, а логіка проведення адміністративної реформи не була достатньо продуманою. Перманентні ліквідації та реорганізації центральних органів виконавчої влади значною мірою знизили ефективність їх діяльності, спричинили додаткові бюджетні витрати. У результаті штучність і невідповідність структурної моделі виконавчої влади об'єктивно існуючим завданням, що стояли перед державою у відповідний період державного будівництва, ставали перешкодою у спроможності виконувати покладені на неї функції» [16, с. 114].

І. Кульчій, досліджуючи питання реформування ОВВ в Україні, теж відмічав, що «планування і проведення змін у системі органів виконавчої влади відбувалося неритмічно; спостерігається порушення логічної послідовності процесу реформування; не простежується поступальний прогресивний розвиток органів виконавчої влади в умовах

реформ; органи і посадові особи, що реалізували перетворення, діяли відокремлено та без урахування здобутків попередніх років; у процесі реформування органи виконавчої влади хоча і зазнавали структурних змін і перебували у стані перманентних реформ, однак результативність їх роботи суттєво не поліпшилася» [72, с. 88].

Якщо узагальнити наведені позиції, то в цілому можна стверджувати, що за багато років хоч багато що було змінено, однак, загалом, існуюча модель виконавчої влади – це складне та суперечливе явище, якому притаманно багато бюрократичних деформацій та проблем. Саме тому, виокремлюючи в першу чергу проблеми розглядуваного питання, які обумовлюють потребу реформування системи ОВВ, слід вказати на наступні:

1) проблемні питання, які відображаються через недостатню системність розподілу функцій між ОВВ, тим самим закладається внутрішній конфлікт інтересів в процесі здійснення діяльності кожним органом. Тут же слід відмітити про відсутність чітко визначеного зв'язку між функціями ЦОВВ, їх найменуванням і місцем у системі ЦОВВ, а також схильність до самовідтворення;

2) недосконалість законодавчої бази;

3) встановлені на законодавчому рівні повноваження ОВВ не завжди відповідають сучасному стану;

4) позасистемне втручання в діяльність ОВВ іншими органами державної влади [73, с. 202].

З огляду на окреслені проблеми, пропонуємо наступні шляхи їх кореляції.

По-перше, важливо вносити відповідні зміни до чинного законодавства, яким регулюється уся виконавча влада. Вважаємо, що такі зміни повинні стосуватись окремих ключових моментів, зокрема:

1) законодавчо врегулювати функції, повноваження і порядок діяльності ОВВ; 2) систематизувати внутрішній та судовий контроль за діяльністю

ОВВ; 3) модернізувати дієвість та прозорість механізму, за яким контролюється діяльність ОВВ зі сторони суспільства через інститути парламентської чи прямої демократії, тощо.

Безсумнівним фактом є і те, що оптимальне функціонування організованої системи ОВВ може мати місце тільки за умови її моноцентричної структурної побудови, за якою усі ланки підпорядковуються Кабміну, як то передбачено законом, що в результаті усуває позасистемні втручання зі сторони інших елементів (системи), які не передбачені законом. В комплексі це дасть можливість оптимізувати та налагодити ефективність системи ОВВ.

По-друге, з ціллю усунути дублювання функцій ЦОВВ, вважаємо, що в профільному Законі України «Про центральні органи виконавчої влади України» [24] та інших нормативно-правових актах необхідно чітко встановити типи функцій даних органів, наприклад, серед ключових такі, що формують державну політику, займаються її реалізацією, а також ті, що надають управлінські послуги населенню. При цьому, одна і та ж функція не має фіксуватися за різними типами органів. Вважаємо за доцільне вказати на необхідність систематизації і типізації функцій ЦОВВ та виходячи з цього скоригувати кількість та перелік міністерств в цьому питанні.

Наступним моментом є утвердження провідної ролі міністерств за системою ОВВ. Функції, за якими формується державна політика у конкретних сферах суспільної діяльності, має передбачатися виключно за міністерствами. Якщо цього недотримуватися, то з-поміж міністерств, можуть існувати і інші центри формування політики, через що можливе значне перешкоджання ефективному формуванню та реалізації політики Кабміну. До речі, з цієї площини, слід вказати про сумнівність існування ЦОВВ із спеціальним статусом.

Вагоме значення має вирішення в нашій країні проблеми, яка стосується розподілу сфер діяльності ЦОВВ, а також її безпосереднього

спрямування на здійснення ефективної і результативної реалізації державної політики. З цього приводу, вважаємо, що доцільним було б на законодавчому рівні закріпити перелік секторів діяльності уряду, розподіливши їх між конкретними міністерствами задля виключення перетину та дублюванню функцій в процесі формування державної політики. Як приклад, тут може послугувати досвід Польщі, в якій у спеціальному законі передбачено 34 сектори урядової адміністрації [74, с. 163].

Також у реформованій на сьогодні системі виконавчої влади, урядові органи державного управління повинні стати одними із найважливіших спеціальних інструментів, щоб реалізовувати політику Кабміну. Для цього необхідно «трансформувати» їх на самостійні органи, виключивши зі складу ЦОВВ та встановити за ними функції оперативного вирішення проблеми, які є невідкладними.

З огляду на вищевикладене, можна однозначно вказати, що одним із ключовим завдань державотворення України є якісне покращення та оптимізація організації ОВВ.

Актуальне питання, яке потребує свого реформування – оптимізація системи та організаційно-штатної структури ОВВ. Як наголошує П.Д. Петренко: «наша держава продовжує стратегічний курс на вступ до Європейської Спільноти і важлива роль у цьому процесі належить імплементації загальноприйнятих в Європі стандартів у всіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері організації діяльності органів виконавчої влади. Запорукою успішних реформ, що пов'язані з упровадженням нових європейських стандартів у діяльність органів виконавчої влади, є гуманізація управлінської діяльності на всіх рівнях владних структур» [75, с. 78].

На наш погляд, оптимізація системи та організаційно-штатної структури ОВВ є пріоритетним завданням на сьогодні, оскільки в результаті цієї оптимізації: 1) мають бути здійснені як локальні зміни в

системи ОБВ, так і масштабні; 2) за результатами подальших реформ повинна бути реалізована принципово нова система ОБВ.

Слід ще раз наголосити, що в умовах активних євроінтеграційних процесів, оптимізації в цій сфері потребує ключовий компонент, який забезпечує дієздатність системи державного управління, а саме – людський ресурс. У зв'язку з цим, провідну роль в частині оптимізації структури ОБВ мають напрями реформування державної служби в нашій країні згідно до стандартів ЄС, тому що, як відомо, відповідно до чинних норм законодавства у сфері державної служби, по сей день досить «вузько» закріплюється трактування обсягу конкретної категорії, за рахунок якої можливо під час виокремлення напрямів оптимізації системи та організаційно-штатної структури ОБВ здійснювати врахування як наукових розробок, так і норм законодавства України у сфері державної служби, яка в свою чергу, регламентує легітимність політичних рішень, цілісність держави як інституції (мається на увазі внутрішня безпека), а також забезпечує стабільність і безперервність надання населенню публічних послуг, які гарантуються державою [75, с. 79]. Зауважимо, що наразі ключова роль стосовно здійснення такої оптимізації відводиться Кабміну, якому притаманний увесь необхідний обсяг повноважень, щоб повністю реалізувати цю сферу.

Отже, в умовах сьогодення, оптимізація системи та організаційно-штатної структури ОБВ, враховуючи євроінтеграційні процеси має вагомим значенням для вирішення зобов'язань, які поставлені перед нашою країною аби інтегрувати до європейської спільноти.

Іншим питанням, яке потребує свого удосконалення та подальшого розвитку є взаємодія ОБВ. Якщо виходити, знову ж таки, з євроінтеграційного курсу, особливої уваги заслуговує саме взаємодія ОБВ з інститутами громадянського суспільства, яке можливе за рахунок подальшого вирішення питань «переплетення» повноважень місцевих ОБВ і місцевого самоврядування та через подальшу децентралізацію, в

основу якої сьогодні входять зміни, що стосуються адміністративно-територіального устрою, який найближчим часом, скоріше за все, буде змінено (з головного передбачається замінити села, міста та райони на громади та округи).

Насамкінець, не можна оминати увагою і питання оптимізації ЦОВВ, взявши до уваги ключовий нормативно-правовий акт, який слугує її основним «провідником». Так, розпорядженням Кабміну ще у 2017 році було схвалено «Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», метою якої є «розв'язання проблем, які ускладнюють процес реформування системи центральних органів виконавчої влади, спрямований на забезпечення підзвітності, підконтрольності та максимальної результативності їх діяльності» [76]. Ключовим аспектом за цією Концепцією вбачається процес оптимізації системи ЦОВВ, який є «одним із способів здійснення скорочення чисельності державних службовців та інших працівників в системі державного управління. Враховуючи те, що за своїм розміром сфера державного управління в Україні не перевищує середній показник ЄС, основним завданням такої оптимізації буде реструктуризація з метою усунення функцій і процесів, які не є необхідними, зосередження на стратегічних пріоритетах та підвищення якості державної служби» [76].

Серед іншого, даною Концепцією було передбачено три етапи її реалізації. Враховуючи те, що два етапи вже завершено, до речі, на нашу думку, не дуже результативно, про що свідчать як показники, так і оцінка експертів (робити на цьому акцент не будемо). Власне кажучи, третім етапом, який передбачено на 2021 рік, заплановано: «розроблення пропозицій щодо створення ефективної системи центральних органів виконавчої влади з чітким порядком спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів» [76].

Таким чином, зазначимо, що фундаментальною передумовою, яка буде слугувати підвищенню ефективності роботи ОВВ є розробка методологічних шляхів оптимізації. Їх значення полягає у тому, щоб успішно продовжувати реформування системи виконавчої влади загалом, що відобразатиметься на підвищенні ефективності діяльності усієї системи ОВВ.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, здійсненого на основі досягнень науки конституційного права, а також вітчизняної та зарубіжної практики – було розглянуто специфіку конституційно-правового статусу органів виконавчої влади, виявлено основні проблеми організації їх діяльності та функціонування.

Ключові результати кваліфікаційної роботи мають прояв у наступному:

1. Здійснивши огляд становлення та розвитку виконавчої влади, можна прослідкувати, що після проголошення незалежності України, Кабінет Міністрів України став вищим органом у системі органів виконавчої влади. Однак, перебіг політичних процесів доводить, що положення Кабінету Міністрів України загалом та органів виконавчої влади, зокрема, – часто змінювалися, у зв'язку з внесенням змін до Конституції України, яка закріплює їх правовий статус.

Виявлено, що історію становлення та розвитку органів виконавчої влади в конституційному аспекті за часів незалежної України, умовно можна поділити на такі періоди:

1) 1991 рік – офіційне прийняття і поступове запровадження ідеї «розподілу влад»;

2) 1996-2010 роки (прийняття Конституції України та внесення відповідних змін);

3) 2013-2014 роки (повернення Конституції України до редакції 2004 року).

2. Органи виконавчої влади становлять базис організуючої структури державного управління, які здійснюють безпосередній управлінський вплив на процеси суспільного характеру.

Під органами виконавчої влади слід розуміти створений органами державної влади інститут, на якого покладаються державно-владні

повноваження, який діє з врахуванням чинного законодавства у встановленому державою порядку, з ціллю виконувати свої функції через видання підзаконних нормативно-правових актів.

З'ясовано, що змістовне наповнення органів виконавчої влади відображається через:

1) ознаки (загально-структурна, державно-управлінська, легальна, нормотворча, субординаційна);

2) функції (виконавча, правозастосовна, правозахисна, забезпечувальна, охоронна);

3) особливості, серед яких: а) виконавча влада (її органи) демонструє в собі вплив суб'єкта владного характеру на підвладний об'єкт з ціллю спрямовувати його дії та поведінку, відповідно до передбаченого законодавцем вектору; б) підзаконний характер діяльності органів виконавчої влади; в) організуючий зміст.

3. Визначено, що правовий статус центральних органів виконавчої влади – це складна правова конструкція.

Розкриття правового статусу центральних органів виконавчої влади здійснюється відповідно до профільного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який «визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України». Також було відмічено, що ключова роль під час визначення правового статусу відводиться саме міністерствам.

4. Правова основа Кабінету Міністрів України складається з Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а також інших законів, указів Президента України, постанов Парламенту, тощо.

Було встановлено, що центральна складова конституційно-правового статусу Кабінету міністрів України прослідковується через його компетенцію. Адже, саме повноваження формують «ядро» його правового статусу. Саме через деякі повноваження Кабінету Міністрів

України як суб'єкта правової охорони Конституції України було деталізовано його правовий статус.

Обґрунтовано можливість застосування позитивного досвіду Польщі, врахування якого дало змогу констатувати, що місце та роль Кабінету Міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України, з одного боку – є вимогою часу та викликано євроінтеграційними процесами, а з іншого боку – зміни подібного типу є необхідними, щоб підвищити якість реалізації його повноважень, які відображають правовий статус.

Також було виокремлено можливі напрями реформування повноважень Кабінету Міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України, у зв'язку з деякими обмеженнями, які не дають можливість Кабінету Міністрів України «царювати» в цій площині. Серед таких напрямів розглянуті наступні:

1) удосконалення та реформування форми участі Кабінету міністрів України в процесі законодавчого спрямування та змоги раціонально здійснювати у ньому конституційний контроль;

2) необхідність удосконалювати механізм конституційного контролю Кабміну в частині бюджетного процесу, за яким Кабінету Міністрів України відводиться одна із ключових ролей;

3) потреба вирішення проблеми щодо збалансованості повноважень між Кабінетом міністрів України та Президентом України в частині правової охорони Основного Закону.

Окреслені напрями реформування повноважень Кабінету Міністрів України як суб'єкта правової охорони Основного Закону України дозволять зміцнити та покращити правовий статус Кабінету Міністрів України в цьому напрямі та в цілому забезпечать реальний механізм захисту норм Конституції найвищим та ключовим органом в системі ОБВ України.

В цілому, зміни правового статусу Кабінету Міністрів України в цьому напрямі є вкрай необхідними, щоб в подальшому удосконалювати систему «стримувань і противаг влади» та розвивати нашу країну як конституційну, правову державу.

5. Міністерство юстиції України, будучи ключовим органом у системі центральних органів виконавчої влади, забезпечує реалізацію державної правової політики. Правовий статус Міністерства юстиції України в більшій мірі регламентовано Конституцією України та профільним Положенням, в якому закріплено основоположні напрями його діяльності (нормотворчість, правова експертиза і державна реєстрація нормативно-правових актів), які на нашу думку, найбільш ефективно впливають на реалізацію державної правової політики та характеризують його правовий статус.

Серед іншого, для встановлення конституційно-правового статусу Міністерства юстиції України, було приділено увагу функціональній складовій, яка зосереджує в собі наступні функції: правотворчі, організаційно-управлінські та соціально-правові.

6. Оновлення законодавства та створення п'ять років тому Національної поліції України, засвідчило про важливість цього правоохоронного та правозахисного інституту.

Визначено, що правовий статус Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади та складовою державного механізму – здійснює діяльність, яка направлена на те, щоб забезпечувати права і свободи людини. Нормами ж Конституції України встановлюється вектор такої діяльності поліції, які в тому числі фіксують його у площині формування належних умов, за рахунок яких гарантується можливість ефективно здійснювати охорону та захист цих прав і свобод поліцією.

Основу правового статусу Національної поліції України становлять закріплені за чинним законодавством – завдання та правові

принципи, згідно до яких органи поліції і спрямовують свою діяльність за вищевказаним напрямом.

7. Розглянувши органи виконавчої влади вищого рівня та інших центральних органів виконавчої влади, відповідно до яких будується уся система виконавчої влади в Європі, було встановлено, що система органів виконавчої влади країн-членів ЄС (їх взаємодія) завжди залежить виключно від встановленої форми в окремо взятій країні, що і зумовлює характерну особливість структурності та специфіки суб'єктного складу органів виконавчої влади. В той же час, виявлено існування певних цілісних організаційних характеристик, які належать до переважної більшості країн-членів ЄС, а саме – ієрархія структури системи органів виконавчої влади, яка складається з центрального та місцевого рівня. Вказані рівні характеризуються наступним:

1) центральний (за відмінністю назв в кожній країні), до якого належить Уряд та інші центральні органи виконавчої влади;

2) місцевий характеризується різними управлінськими структурами, реалізація влади яких здійснюється за принципом децентралізації та субсидіарності, який і сприяє будівництву системи органів виконавчої влади всіх країн-членів ЄС;

3) Уряд, як і інші центральні органи виконавчої влади, для створення належних умов задля реалізації покладених на нього задач, функцій та повноважень має власний апарат.

Уряд як вищий орган виконавчої влади в країнах-членів ЄС наділяється наступними повноваженнями, які спрямовані на: 1) здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності; 2) обслуговування населення; 3) виконання функції контрольного спрямування; 4) забезпечення виконання державного бюджету, з правом законодавчої ініціативи; 5) захист інтересів держави на зовнішньому просторі; 6) реалізацію державної політики.

В деяких країнах Урядом здійснюється регламентарна влада, яка проявляється через право Уряду видавати акти делегованого законодавства (нормативно-правові акти, яким притаманна сила законів).

В цілому, можна сказати, що для України як держави можливо запозичити деякі окреслені моменти щодо організації функціонування органів виконавчої влади (їх взаємодії), які визначаються конкретними особливостями в країнах-членів ЄС. Відтак, якщо адаптувати окреслений вище позитивний європейський досвід, то його потрібно не «сліпо копіювати», а виділяти певні засади чи стандарти, які застосовуються в переважній більшості країн-членів ЄС, щоб в подальшому виважено та ефективно здійснювати відповідні реформаторські зміни в побудові належної системи органів виконавчої влади як на вищому, так і на місцевому рівнях.

8. Сьогоднішній сучасний стан органів виконавчої влади переконливо свідчить про наявність значних проблемних питань, що зумовлює потребу суттєвих реформаторських змін в нашій країні в цьому напрямі. Серед проблемних питань в цьому контексті було встановлено наступні:

1) проблемні питання, які відображаються через недостатню системність розподілу функцій між органами виконавчої влади, тим самим закладається внутрішній конфлікт інтересів в процесі здійснення діяльності кожним органом. Тут слід відмітити відсутність чітко визначеного зв'язку між функціями ЦОВВ, їх найменуванням і місцем у системі ЦОВВ, а також схильність до самовідтворення;

2) недосконалість законодавчої бази;

3) встановлені на законодавчому рівні повноваження органів виконавчої влади не завжди відповідають сучасному стану;

4) позасистемне втручання в діяльність органів виконавчої влади іншими органами державної влади.

З огляду на окреслені проблеми, запропоновано наступні шляхи їх кореляції:

– важливо вносити відповідні зміни до чинного законодавства, яким регулюється уся виконавча влада. Вважаємо, що такі зміни повинні стосуватись окремих ключових моментів, зокрема: 1) законодавчо врегулювати функції, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади; 2) систематизувати внутрішній та судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади; 3) модернізувати дієвість та прозорість механізму, за яким контролюється діяльність органів виконавчої влади зі сторони суспільства через інститути парламентської чи прямої демократії тощо;

– з ціллю усунути дублювання функцій центральних органів виконавчої влади, вважаємо, що в профільному Законі України «Про центральні органи виконавчої влади України» та інших нормативно-правових актах необхідно чітко встановити типи функцій даних органів, наприклад, серед ключових такі, що формують державну політику, займаються її реалізацією, а також ті, що надають управлінські послуги населенню.

З огляду на вищевикладене, можна однозначно вказати, що оптимізація системи органів виконавчої влади має одне із ключових значень для європейської інтеграції в аспекті вирішення нашою країною поставлених в пріоритет задач. Звісно, що наразі мови про завершення цього процесу і «задоволення» результатами не йде, оскільки існує ще багато невирішених питань, особливо в частині правового забезпечення даної сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Галаган Л.М. Вищі органи державної влади в Україні (1991-2012): формування та взаємодія: монографія / Л.М. Галаган. К., 2013. 176 с.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 31. Ст. 429.
3. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 року № 1293-ХІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 33. Ст. 445.
4. Про Президента Української РСР: Закон УРСР від 5 липня 1991 року № 1295-ХІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 33. Ст. 446.
5. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 14 лютого 1992 року (втратив чинність) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 20. Ст. 271.
6. Конституційний договір 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 від 8 червня 1995 року (втратив чинність) / [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.10.2020).
7. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

8. Конституційна автономія уряду: шляхи вирішення проблеми / ШПА при НАУКМА, УНЦПД, КВУ; за заг. ред С. Конончук, С. Балана. К.: Лікей, 2010. 36 с.

9. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада / В.М. Шаповал. К. : Юрінком Інтер, 2004. 80 с.

10. Назаренко С. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні. *Університетські наукові записки*. 2009. № 3 (31). С. 34–37.

11. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (втратив чинність) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 44.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 № 20-рп/2010 / [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

13. Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» від 22 лютого 2014 року № 750-VII (втратила чинність) / [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-18#Text> (дата звернення: 02.10.2020).

14. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.

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

16. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. Луцьк: Вежа., 2000. 415 с.
17. Колпаков В.К.Адміністративне право України: [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
18. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 19 с.
19. Туманов Г.О. Зміст органів виконавчої влади. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 278–284.
20. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр и доп. М.: Норма, 2007. 466 с.
21. Мальцева Є.В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2012. № 2. С. 80–87.
22. Федоренко В.Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: нормопроектні й державно-управлінські аспекти. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2 (10). С. 341–348.
23. Цветков А.М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 224 с.
24. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI (останні зміни: 29.05.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
25. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII (останні зміни: 20.03.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

26. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 415–424.

27. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 / Президент України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2010. № 1085/2010.

28. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010 / Президент України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2010. № 1199/2010.

29. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 442.

30. Кравченко В.В. Конституційне право України. Навчальний посібник. Друге вид., доповнене. К. : Атіка, 2002. 480 с.

31. Любченко П.М. Організація роботи Кабінету Міністрів України. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 250 с.

32. Михеєнко Р. Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України. *Право України*. 2010. № 8. С. 24–28.

33. Совгиря О.В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: стан та тенденції розвитку: монографія. К. : Юрінком Інтер, 2012. 464 с.

34. Дахова І.І. Поняття компетенції Кабінету Міністрів України. *Право і безпека*. 2011. № 2. С. 16–19.

35. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. К.: Факт, 2002. 260 с.

36. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія. Х. : Факт, 2000. 608 с.

37. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року № 850 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2009. № 850.

38. Бюджетний кодекс: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI (останні зміни: 28.08.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50(51). Ст. 572.

39. Конституція Польської Республіки від 2 квітня 1997 року / [Електронний ресурс]: URL: http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-shapoval.pdf (дата звернення: 02.10.2020).

40. Winczorek, P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku / P. Winczorek. Warszawa : Wydawnictwo Liber, 2008. 463 s.

41. Маринів І.І. Конституційний контроль у Республіці Польща: монографія. Х.: Право, 2013. 160 с.

42. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (останні зміни: 03.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14(17). Ст. 133.

43. Кобрин В. Оптимізація повноважень Прем'єр-міністра України на сучасному етапі розвитку Української держави. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матеріали XXII звітної науково-практичної конференції (4-5 лютого 2016 р.): у 2 ч. Ч. 2. Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2016. С. 63–66.

44. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.

45. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV (останні зміни: 04.11.2018) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

46. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): автореф. дис... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 21 с.

47. Онопчук І.Ю. Конституційно-правові засади статусу Міністерства юстиції України в системі виконавчої влади. *Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. № 9* / відп. ред. В.Ф. Опришко; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». К. : [б. в.], 2009. С. 101–110.

48. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 228.

49. Микульця І.І. Конституційно-правовий статус органів юстиції України: дис... канд. юрид. наук. спец. 12.00.07. Харків, 2018. 203 с.

50. Regulamin organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości / [Електронний ресурс]. URL : <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/regulacje-prawne-dotyczaceorganizacji-ministerstwa-sprawiedliwosci/> (дата звернення: 02.10.2020).

51. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII (останні зміни: 03.07.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40(41). Ст. 379.

52. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і Безпека*. 2016. № 3. С. 145–150.
53. Калаянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2010. 44 с.
54. Денисюк Д. Завдання Національної поліції України: проблеми законодавчого закріплення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 100–104.
55. Ластович Д.М. Місце та значення поліцейських послуг в діяльності національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146.
56. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 877.
57. Селюков В.С. Від міліції до поліції: правові проблеми, чинники, вектори реформування. *Вісник ХНУВС*. 2016. № 1 (60). С. 198–206.
58. Курко М.Н. Поліція України (національна поліція): історіографія створення, стан законодавчого і ресурсного забезпечення та перспективи розвитку. *Право України*. 2015. № 1. С. 21–28.
59. Матюхіна Н.П. Сучасні тенденції розвитку та управління поліцією зарубіжних країн. *Митна справа*. 2006. № 1. С. 41–45.
60. Гладенко О. Лісабонський договір ЄС 2007 року як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 1(11). С. 73–77.
61. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji // *Dziennik Ustaw*. 2007. 43. Poz. 277.

62. Проневич О.С. Правові засади діяльності поліції Польщі. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (57). С. 314–323.

63. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII (останні зміни: 15.08.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

64. Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, А.В. Малько; под общ. ред. д. ю. н., проф. А.В. Малько. М. : Норма, 2004. 320 с.

65. Державне право зарубіжних країн: навч. посіб. / Б.В. Калиновський, О.Я. Лапка, Н.Я. Лапка, Т.О. Пікуля, Л.А. Івершенко, Л.М. Козодой, К.В. Тарасенко; за заг. ред. О.Я. Лапки. К. : КНТ, 2012. 528 с.

66. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособ. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. 200 с.

67. Писаренко В.П. Система органів виконавчої влади в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Д.* : ДРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 3 (21). С. 91–96.

68. Сорока С.В. Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. *Сер. : Державне управління*. 2012. Т. 181. Вип. 169. С. 54–62.

69. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. *Державне будівництво*. 2010. № 2. С. 40–46.

70. Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби. *Вісник державної служби України*. 2014. № 3 С. 34–39.
71. Конституційне право зарубіжних країн: курс лекцій / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін.; за ред. О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
72. Кульчій І.О. Реформування органів виконавчої влади в Україні: теоретико-організаційні питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.01. Київ, 2012. 220 с.
73. Нижник Н.Р. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи / Нижник Н.Р., Кульчій І.О., Муза О.В. Полтава: ПУЕТ, 2012. 676 с.
74. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я.Гонцяж, Н.Гнидюк, В.Гуменюк, О.Куленкова. К.: Міленіум: Вид-во УАДУ, 2011. 184 с.
75. Петренко П.Д. Реформування органів виконавчої влади як один з аспектів забезпечення інтеграції в європейський простір в контексті розвитку критеріїв вступу до ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 4 С. 77–88.
76. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 1013-р.