

УДК 351/354



**Журавльов Дмитро Володимирович,**  
перший заступник директора  
Інституту права та післядипломної освіти  
Міністерства юстиції України,  
доктор юридичних наук, доцент  
(Міністерство юстиції України)

## ОНОВЛЕНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

*У статті визначено адміністративно-правові аспекти оновленої характеристики органів виконавчої влади України. Вона полягає в тому, що до її системи поряд із класичними суб'єктами публічної адміністрації, Кабінету міністрів України, центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади віднесено деякі не підпорядковані вищому органу виконавчої влади суб'єкти владних повноважень, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у певній специфічній сфері суспільного життя: Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення.*

**Ключові слова:** виконавчо-розпорядча діяльність, запобігання корупції, органи виконавчої влади, публічна адміністрація, суб'єкти владних повноважень, суспільне життя, характеристика.

**Вступ.** На сьогоднішній день наша країна стала на шлях реформування всієї сукупності інституційних механізмів держави. Головна мета цих перетворень — модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту прав і свобод людини, гідних умов життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення. Провідним владним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їхні посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина [1, с. 12]. Проте запити сьогодення вимагають радикальних перетворень щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень органів виконавчої влади. І якщо принципи та форми організаційно-правового забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України здебільшого є предметом досліджень політико-правових вчень, то з юридичної точки зору феномен виконавчої влади потребує додаткового аналізу, у тому числі й критичного. Таким чином, урахувуючи зазначені вище аспекти, цілком логічно, що новітня адміністративна реформа розпочалася саме із удосконалення діяльності та реорганізації всієї системи органів виконавчої влади.

До проблеми характеристики органів виконавчої влади України звертали свої наукові погляди вчені-юристи В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Головін, В. Греченко, О. Западінчук, А. Коваленко, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Луговий, С. Стеценко, Н. Тиндик, О. Хоменко, В. Шаповал, В. Шкарупа та інші. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, ця проблематика залишається актуальною.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на онові аналізу теорії адмі-

ністративного права і теорії державного управління, джерел адміністративного права та практики діяльності органів виконавчої влади розкрити, сформулювати оновлену їх характеристику.

**Результати дослідження.** Слід зазначити, що оптимізація діяльності та функціонування системи органів виконавчої влади передбачає приведення всіх її складових у відповідність до цілей та пріоритетів суспільного розвитку (становлення демократичної, соціальної, правової держави, громадянського суспільства, створення умов для соціального прогресу, розвитку вільної, відповідальної особистості). При цьому важливим чинником актуалізації всебічного осмислення та розв'язання проблем виконавчої влади є її зв'язок із громадянським суспільством та іншими органами державної влади. Крім того, звернення до проблеми громадянського суспільства, яка, на перший погляд, відсторонена від тематики функціонування виконавчої влади, передбачає комплексний аналіз поняття виконавчорозпорядчої діяльності держави та державного управління [2, с. 2]. Це виявляється логічним і в тому випадку, коли визначається сутність та значення органів виконавчої влади у структурі адміністративно-владних відносин, оскільки управлінські рішення органів виконавчої влади безпосередньо впливають на визначення пріоритетних напрямків діяльності державних інститутів, а також на порядок та умови фінансування їхніх програмних заходів.

В Україні тривалий час провідним чинником діяльності всіх органів виконавчої влади було виконання завдань адміністративної реформи щодо створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії [3]. Головним інструментом проведення аналізованої адміністративної реформи було функціональне дослідження органів виконавчої влади та розроблення рекомендацій і пропозицій стосовно приведення їх системи та структури у відповідність до функцій, які на них покладено. Передбачалося створення чіткої структури виконавчої влади, згідно з якою кожна структурна частина була б відповідальною за певну ділянку суспільних відносин, функції органів державної влади не дублювалися та не перевищували надані їм повноваження, були б спрямовані на розвиток і подальше вдосконалення системи влади в Україні [4, с. 48]. Слушною є думка В. Лугового та В. М. Князева, що вирішенню цих проблем мала передувати політична реформа, яка є принциповим кроком у забезпеченні конституційного статусу Кабінету Міністрів України, визначеності його ролі та місця в системі державного управління. За таких умов реформа системи органів виконавчої влади має відбуватися, виходячи з ідеї сильного і політично самостійного уряду, який повновладно керує виконавчою владою [5, с. 6].

Однак саме політичній волі у цьому напрямку завжди не вистачало. Як наслідок, органи виконавчої влади перед революцією Гідності були реформовані тільки формально, так і ставши виразниками волі українського народу. Після революції були здійсненні деякі позитивні зміни у діяльності органів виконавчої влади. Це перш за все запровадження системи надання адміністративних послуг, системи публічних закупівель «Прозоро», створення специфічних органів виконавчої влади НАБУ і НАЗК, створена з нуля патрульна поліція, прийшли переатестацію усі інші посадові особи органів внутрішніх справ, Державна прикордонна служба стала складовою Міністерства внутрішніх справ, а Державна фіскальна служба і Державна митна служба органічно отримали лінійне підпорядкування Міністерства фінансів України. Окремим рядком треба відзначити створення і діяльність військових державних адміністрацій у зоні проведення АТО. Як бачимо, змін багато. Проте в цілому український народ залишається не задоволеним рівнем свого добробуту, а бізнес, не звертаючи увагу на довготривалий мораторій на перевірки, так і не почав динамічно розвиватися. Щоб зрозуміти причини такого стану, треба звернутися до підвалин основ державного управління.

У науковій літературі існує значна кількість визначень понять «виконавча влада»,

«органи виконавчої влади», що, у свою чергу, є важливим та актуальним для з'ясування сутності та правової природи органів виконавчої влади. Так, у ч. 1 ст. 6 Конституції України закріплено положення, відповідно до якого державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [6]. Дане формулювання і є відправною точкою розкриття сутності та особливостей органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання. За умов поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки, особливість виконавчої влади полягає в тому, що саме вона забезпечує практичне виконання законів та інших нормативно-правових актів державних органів. Існуюча структура державної влади характеризується специфічними рисами. У даному випадку не є винятком і виконавча влада, оскільки, як зазначає В. Авер'янов, у процесі її функціонування та реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів держави, практичне застосування всіх адміністративно-правових важелів державного регулювання та управління важливими процесами суспільного розвитку [7, с. 5].

Що ж являє собою виконавча влада? Слід зазначити, що термін «виконавча влада», який широко застосовується нині, протягом значного часу був фактично вилучений із науково-правового та теоретичного обігу, оскільки домінувала теорія поєднання в руках законодавчої і виконавчої влади. Незважаючи на існуючі праці вчених з названої проблематики, ще й до сьогодні не існує обґрунтованого загальнотеоретичного підходу до дослідження феномену виконавчої влади [8, с. 3]. У науковій літературі «виконавчу владу» визначено як сукупність державних органів і установ, котрі здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції [9, с. 3]. У цьому аспекті виконавча влада має певну схожість із державним управлінням.

У свою чергу, відмінність між даними інститутами полягає в тому, що державне управління визначає характер і спрямованість діяльності держави, а виконавча влада є структурним елементом державної влади.

Розвиваючи цю думку, О. Бандурка та В. Греченко зазначають, що виконавча влада має відверто «силовий» характер, оскільки функціонування державної влади знаходить своє втілення в адміністрації, яка нерідко вирішує і долі людей, і життєво важливі для них питання в безпосередньо силових формуваннях (армії, органах безпеки, міліції). Усе це складає об'єктивну основу для концентрації державної влади саме виконавчими органами [10, с. 152]. Тобто, основне призначення виконавчої влади полягає у виконанні нормативно-правових актів, прийнятих законодавчим органом держави.

Водночас, на думку С. Стеценка, виконавча влада є найбільшою за людським (чисельним), матеріальним та фінансово-економічним потенціалом гілкою влади, яка займається деталізацією законів шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності та прийняття підзаконних документів. Слід вказати, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів не є домінуючим серед інших складників призначення виконавчої влади. Це, скоріше, засіб, аніж мета, призначення у його традиційному розумінні. Водночас усе це тією чи іншою мірою пов'язане з ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади та метою її діяльності — забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині знаходиться пріоритет у діяльності виконавчої влади [11, с. 69]. Дана позиція виявляється достатньо обґрунтованою, оскільки відображає спрямованість державної влади, зокрема виконавчої, на розвиток демократизму в країні з високо розвинутим громадянським суспільством.

Беручи до уваги зазначені вище погляди науковців, Н. П. Тиндик виокремлює чотири головні підходи щодо визначення поняття виконавчої влади: як вольових відносин; як ор-

гану держави; як функції; як сукупності повноважень. На жаль, не кожен науковий термін, поняття можуть бути формалізовані, тобто закріплені в нормах закону. Наприклад, відомо, що суспільні відносини виконавчої влади відрізняються декількома головними особливостями, що є підставою для їхнього відокремлення від інших гілок влади. Головною особливістю об'єкта цих відносин є те, що для суб'єкта адміністративно-правових відносин особливістю буде наявність обов'язкового суб'єкта — органа (посадової особи) виконавчої влади. Головною особливістю змісту адміністративних правовідносин є наявність владних повноважень. Тлумачення виконавчої влади як владних відносин навряд чи зможе бути вираженим мовою права. Продуктивне в загальнотеоретичному аспекті прагнення закріпити виконавчу владу як функцію має цілий ряд невирішених проблем техніко-юридичного плану, але це не означає повної неспроможності зафіксувати юридичними нормами соціальні та правові складові виконавчої влади [12, с. 108].

Професори В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко формулюють поняття «органу виконавчої влади» як носія державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно-зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [13, с. 91].

Отже, органи виконавчої влади є державними органами, їм притаманні всі ознаки останніх. Специфіка здійснюваної ними діяльності передбачає наявність у них певних особливих рис, які допомагають відрізнити їх від інших видів державних органів. Ми вважаємо, що для забезпечення повноти аналізу поняття органу влади, його необхідно охарактеризувати з виділенням специфічних ознак.

На нашу думку, до основних ознак органів виконавчої влади слід віднести такі: а) є складовою апарату державного управління, який належить до числа складних самоврядних інституційних систем; б) відповідальні перед Президентом України та підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України; в) є носіями владних повноважень, компетенція яких поширюється на всю територію держави; г) діють від імені та за дорученням держави на основі норм чинного законодавства; д) мають власну організаційно-штатну структуру; е) реалізують виконавчо-розпорядчу діяльність у юридично-владній формі.

Як уже зазначалося, найважливішим елементом механізму державного управління є система органів виконавчої влади. Функціональним станом цієї системи, переважною мірою, визначається спроможність Кабінету Міністрів України консолідувати зусилля решти органів виконавчої влади на формування і виконання стратегічних цілей державного управління, забезпечивши більшу узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття та виконання рішень на всіх рівнях виконавчої влади.

На основі зазначеного вище побудуємо класифікацію органів виконавчої влади за такими критеріями:

1. За функціональною спрямованістю керівників: а) органи з превалюванням політичних функцій (Кабінет Міністрів України, міністерства); б) органи з превалюванням виконавчих функцій (державні комітети, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);

2. За характером компетенції: а) органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України); б) органи спеціальної компетенції (міністерства, державні комітети, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом) тощо; в) органи із надзвичайними повноваженнями, наприклад НАБУ.

Однак притаманна будь-якій бюрократичній системі схильність до самовідтворення породила надмірну багатофункціональність органів виконавчої влади. Недостатній розподіл функцій у цій системі та відсутність чіткого зв'язку між ними досить часто провокують внутрішній конфлікт інтересів у діяльності багатьох органів виконавчої влади, що відображається у перевищенні обсягу державного контролю у сфері своєї діяльності над його доцільністю та ускладненні адміністративних послуг. Діяльність цих адміністративних структур у сфері суспільних відносин зводиться до видачі дозволів і накладення штрафів за невиконання правил, що встановлювалися.

На сьогоднішній день існуюча в Україні модель виконавчої влади є складним суперечливим явищем із багатьма бюрократичними деформаціями, недоліками, слабкими сторонами. Апарат державного управління виявився нездатним забезпечувати суспільні реформи. Адміністративні структури та процедури не відповідають потребам суспільства, не сприяють здійсненню соціально-економічних реформ. Суспільство не задоволене малою ефективністю уряду та органів виконавчої влади, низькою якістю управлінських послуг, повільністю та нерівномірністю перетворень. Результатом таких украй негативних тенденцій є втрата довіри до органів державної влади, політична і соціальна напруженість в суспільстві [14, с. 417].

Ми переконані, що процес подальшого реформування виконавчої гілки влади має бути виваженим, комплексним та фінансово забезпеченим. Для подальшої модернізації у вказаному напрямку необхідно взяти до уваги та вирішити згадані вище проблеми. Тільки тоді можна розраховувати на досягнення довгоочікуваних позитивних результатів, які сприятимуть якісному оновленню не лише державного апарату, а й інших сфер суспільного життя.

**Висновки.** У цілому треба зазначити, що оновлена характеристика органів виконавчої влади України полягає в тому, що до її системи, поряд із класичними суб'єктами публічної адміністрації, Кабінету міністрів України як вищого органу виконавчої влади, центральними органами виконавчої влади (міністерствами, державними агентствами і державними інспекціями), місцевими органами виконавчої влади (обласними і районними адміністраціями) відносяться умовно незалежні державні структури, що здійснюють публічне виконання законів на території всієї держави, шляхом розпорядчо-виконавчої діяльності та надання адміністративних послуг, але не підпорядковані в той чи інший спосіб Кабінету Міністрів України. До таких суб'єктів владних повноважень, зокрема, відносяться СБУ, НАБУ, НАЗК, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

### Список використаних джерел

1. Бандурка О. Реформа системи органів виконавчої влади України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 12–17.
2. Коваленко А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02. Київ, 2003. 36 с.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні: затв. Указом Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/980. *Офіц. вісн. України*. 1999. № 21. Ст. 32.
4. Головкін О. Адміністративно-правове реформування у сфері охорони навколишнього середовища в Україні. *Науковий вісник Нац. академії внутр. справ*. 2012. № 1. С. 47–55.
5. Луговий В. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 1. С. 5–13.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *ВВР*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина. Київ, 2004. 584 с.
8. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2005. 25 с.
9. Шаповал В. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект): навч. посібник. Київ, 1996. 60 с.
10. Бандурка О., Греченко В. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: монографія. Харків, 2000. 304 с.
11. Стеценко С. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67–72.
12. Тиндик Н. Правова природа виконавчої влади в Україні. *Митна справа*. 2011. № 1. Ч. 2. С. 106–111.
13. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України: підручник. Київ, 2003. 544 с.

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

15. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. ст. 222

16. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. ст. 2051.

**Журавлев Дмитрий Владимирович,**  
первый заместитель директора  
Института права и последипломного образования  
Министерства юстиции Украины,  
доктор юридических наук, доцент  
(Министерство юстиции Украины)

### ОБНОВЛЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

В статье сформированы административно-правовые аспекты обновленной характеристики органов исполнительной власти Украины. Она заключается в том, что её систему, наряду с классическими субъектами публичной администрации Кабинетом министров Украины, центральными органами исполнительной власти и местными органами исполнительной власти отнесено некоторые не подчиненные высшему органу исполнительной власти субъекты властных полномочий, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в определенной специфической сфере общественной жизни: Службу безопасности Украины, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Национальное агентство по предупреждению коррупции, Национальную комиссию, которая осуществляет государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг, Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания.

**Ключевые слова:** исполнительно-распорядительная деятельность, общественная жизнь, органы исполнительной власти, предотвращения коррупции, публичная администрация, субъекты властных полномочий, характеристика.

**Zhuravlev Dmitry Vladimirovich,**  
First Deputy Director  
Institute of Law and Postgraduate Education  
Ministry of Justice of Ukraine,  
Doctor of Law, Associate Professor  
(Ministry of Justice of Ukraine)

### CHARACTERISTICS OF AUTHORITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY OF UKRAINE UPDATED

The article contains administrative and legal aspects of the updated characterization of executive bodies of Ukraine. It consists in the fact that in its system, along with the classical subjects of public administration, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central bodies of executive power and local bodies of executive power make up some others executive bodies of power not-subordinated to the highest executive body, but they carry out executive and administrative in a specific area of public life: the Security Service of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for the Prevention of Corruption, the National Commission, which carries out public walking in energy and utilities, National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting.

**Key words:** authorities of power, characteristic, executive and regulatory activity, executive bodies, preventing corruption, public administration, social life.

Надійшла до редколегії 10.03.2018