

**Список використаних джерел**

1. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38, ст. 534.
2. Баймуратов М. А. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: Телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация / М. А. Баймуратов, Т. М. Буряк. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2007. – 232 с.
3. Бодрова І. І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України : дис... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / І. І. Бодрова. – Харків, 2002. – 215 с.
4. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (4 квітня 2008 р., м. Львів) : у 2 ч. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч.2. – 428 с.
5. Звернення Національного конгресу місцевого самоврядування до Кабінету Міністрів України щодо необхідності запровадження дієвого механізму взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, прийнятого 15 червня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/activities/news/amu/?id=39950&ln=ua/>
6. Кравченко В. В. Становлення організаційних засад муніципального руху в Україні / В. В. Кравченко // Муніципальний рух України: досвід та перспективи розвитку. – К. : Логос, 2000. – С. 43-48.
7. Молодцов О. В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання / Молодцов О. В. // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ ; гол. ред. С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2002.– Вип. 1 (7). – С. 183-193.
8. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

УДК 342.518

І.О. Кульчій

**ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*Анотація.* У статті здійснено аналіз ефективності правового регулювання органів виконавчої влади в умовах суспільних реформ в Україні та напрацьовано пропозиції щодо удосконалення законодавства у цій сфері.

*Ключові слова:* правове регулювання, органи виконавчої влади.

**Kulchiy I.O. Problems and perspectives of legal regulation of executive power in Ukraine.**

*Annotation.* In the article the analysis of the efficiency of legal regulation of executive bodies under the conditions of social reforms in Ukraine is performed. The author formulates propositions concerning improvement legislation in this sphere.

*Key words:* legal regulation, enforcement authorities.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Теперішнє суспільне життя надзвичайно багатогранне, воно характеризується зростаючими потоками інформації, підвищеною соціальною динамікою, постійною потребою пошуку оптимальних, новаторських моделей розв'язання реальних та перспективних проблем у сфері державного управління. Водночас відомо, що для досягнення будь-якої глобальної мети необхідна узгоджена, скоординована управлінська діяльність посадових осіб різних рівнів. На сьогодні узгодження управлінської діяльності органів виконавчої влади можливе завдяки ефективному правовому регулюванню. Починаючи з 1991 року, органи виконавчої влади України перебувають у стадії перетворень, змінюються концепції та програми реформування, приймаються нові нормативно-правові акти. Тому з теоретико-організаційного погляду доцільно проаналізувати якість правового регулювання сучасного державного управління. Це у свою чергу дозволить виявити проблеми та внести відповідні корективи в процес реформування державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження окресленого вище питання є досить багатоманітними, вони стосуються різних галузей науки. Варто відзначити напрацювання Г. Атаманчука, В. Князева, Г. Лелікова, В. Лугового, С. Мосова, Н. Нижник, Ю. Тихомирова, в яких розкриваються теоретико-методологічні засади реформування державного управління, зміст категорії «правове регулювання», основні принципи реформування

системи органів виконавчої влади України, рекомендації щодо необхідних змін у системі органів виконавчої влади тощо.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас відсутній комплексний аналіз правового регулювання системи органів виконавчої влади України. Від досконалості та дієвості нормативно-правових актів, що регулюють сферу державного управління напряму залежить подальший розвиток держави та суспільства. Особливо це важливо, якщо враховувати той факт, що управлінська діяльність в органах виконавчої влади постає як суб'єктивна діяльність її керівників, оскільки вона може вчинятися лише суб'єктом управління – керівником, групою керівників або уповноваженими особами. Відтак правовий вплив на управлінську діяльність органів виконавчої влади має скоординувати та спрямувати суб'єкт управління на досягнення мети реформи в системі державного управління.

**Формулювання цілей статті.** Метою цієї статті є аналіз ефективності правового регулювання системи органів виконавчої влади в умовах суспільних реформ в Україні та напрацювання пропозицій щодо удосконалення законодавства в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Останніми роками в Україні активно обговорюються питання правового регулювання державних органів влади, зокрема дискутується потреба підвищення його ефективності, якості, однозначності трактування. У системі державного управління тривають структурні зміни, які не можуть реалізовуватися без правового регулювання. Крім того законодавство в сфері державного управління охоплює різноманітні відносини, що мають загальний, галузевий, міжгалузевий характер, територіальний аспект тощо. Становлення системи державного управління обмежується відсутністю стабільної, внутрішньо узгодженої системи законодавства, потрібної для чіткого визначення організації, функцій, повноважень суб'єктів управління [1, с.58]. Нині відбувається структурна перебудова органів управління, методів і форм їх діяльності, відзначаючи тим самим пріоритетність законодавчого регулювання в цій справі.

Так, відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 [2] з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління було розпочато перший етап адміністративної реформи.

З метою сприяння належній реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, підготовки узгоджених пропозицій щодо визначення повноважень центральних органів виконавчої влади розпорядженням Президента України від 23 грудня 2010 року № 1203\_рп утворено робочу групу з опрацювання питань, пов'язаних з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади, керівником якої призначено міністра юстиції України [3].

До системи нормативно-правових актів, які містять норми права, що регулюють питання управлінської діяльності системи органів виконавчої влади, належать Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [4], Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [5], інші нормативно-правові акти (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства з питань державної служби України тощо).

Масив правових актів, що діють у сфері державного управління, прийнятих за останні роки, є значним, але про повну та якісну регламентацію діяльності в цій сфері говорити ще зарано, оскільки багато правовідносин поки що залишаються за межами правового регулювання. Вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління стала Конституція України, яка визначила систему й загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення та реорганізації, а також у загальному вигляді закріпила структуру економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності.

Водночас цей процес тісно взаємопов'язаний із категорією «правове забезпечення» – це система соціально-правових елементів і юридично значущих заходів, які впливають на формування і реалізацію права; яке охоплює всю сукупність соціально-правових елементів і весь процес виробітку юридично значущих заходів (правова нормотворчість, правове виховання, ефективне правозастосування, контрольна діяльність). Тобто правове забезпечення

органів влади стає державним вираженням цілей, завдань і функцій управління в загально-нормативному плані (закон – підзаконні нормативно-правові акти – правозастосування – виникнення правовідносин), а також підставою для створення і використання можливостей для формування і функціонування механізмів правового регулювання суспільних відносин за допомогою прийняття і реалізації відповідних заходів юридичної регуляції.

Тобто механізм правового забезпечення системи державного управління включає не лише правоформування, але і правореалізацію. Тому для аналізу ефективності реформ у цій сфері доцільно розглядати і соціально-правовий, і правозастосовчий аспект вказаного питання. Адже висока якість і змістовність нормативно-правового акта, який регулює державне управління, не обов'язково сприяє якості управлінських послуг, що отримують громадяни України. Відповідно в умовах адміністративної реформи доречно застосовувати комплексний, системний підхід, що сприятиме поєднанню необхідних елементів правоформування і правореалізації для подальшого розвитку системи державного управління в Україні.

На відміну від «правового забезпечення» сутністю правового регулювання державного управління є нормативне закріплення доцільних правил поведінки людей у відносинах з приводу здійснення державної влади й управління. Взаємозв'язки і взаємодія, що при цьому виникають, складають предметну сферу правового регулювання відносин державного управління. Відповідно до цього використовується метод правового регулювання державного управління – комплекс прийомів, способів і засобів формування й упорядкування реалізації державно-управлінського впливу на державно-правові інститути й елементи, суспільну свідомість, поведінку і діяльність у цій сфері. Усі ці явища, маючи функціональну визначеність, окреслюють структуру правового регулювання державного управління, знаходячи юридичне відображення і закріплення в правових формах. Види і форми правового регулювання пов'язані з реалізацією правоустановчих, правозастосовних і правоохоронних функцій державної влади.

У свою конструкцію механізм правового регулювання включає норми права, правовідносини, акти тлумачення норм права, правову свідомість і правову культуру та акти реалізації норм права. За допомогою норм права законодавець установлює права та обов'язки певних суб'єктів і, власне, створює необхідні умови для розвитку правовідносин.

Безпосереднє регулювання діяльності органів виконавчої влади як об'єкта правового регулювання здійснюється завдяки адміністративно-правового методу. На думку Я. Глущенко, сутність адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади полягає: 1) у чітко нормативному визначенні завдання і функцій кожного виконавчого органу в системі органів виконавчої влади України; 2) у закріпленні компетенції та повноважень цих органів та їх посадових осіб; 3) у закріпленні організаційно-штатної структури цих органів; 4) у кожній структурній одиниці системи органів виконавчої влади, що підпорядкована по «вертикалі» відповідному вищому органу; 5) у діяльності органів виконавчої влади, що здійснюється за принципом «дозволене те, що прямо передбачено законом»; 6) у нормативно визначених процедурах реалізації адміністративно-правових норм [6].

Досвід проведення реформ органів виконавчої влади в інших країнах засвідчує важливість своєчасної підготовки нормативних актів, особливу потребу в правових нормах для стабільного функціонування адміністративних інститутів. Нормативно-правове регулювання реформи цього сектору, як правило, проводиться у двох напрямках: аналіз (інвентаризація) нормативно-правових актів на предмет їх відповідності потребам реформи; підготовка нових нормативних актів; виконання норм незалежно від їх змісту. Так, у Франції ще 1997 року для всіх адміністративних органів було розроблено «Хартію якості послуг», в якій визначено параметри послуг, що надаються, і права громадян, зокрема їх право брати участь в оцінці досягнутих результатів.

А. Колодій звертає увагу на призначення органів державної влади, що полягає у виконанні рішень; утіленні вираженої в законах волі суспільства; розробленні та реалізації програм розвитку суспільства; забезпеченні дотримання законодавчих норм; нормотворчій діяльності (видання указів, розпоряджень); організації, здійсненні й управлінні внутрішніми та зовнішніми справами в державі; управлінні галузями народного господарювання; управлінні функціонуванням органів та установ, що забезпечують повсякденну життєдіяльність людей і

громад; забезпеченні громадського порядку, стабільності та безпеки в суспільстві; захисті прав і свобод людини та громадянина [7, с. 205].

Відтак сучасна практика правового регулювання управлінської діяльності системи органів виконавчої влади вимагає законодавчого врегулювання діяльності структур виконавчої влади, як, власне, і процедур, пов'язаних із різними етапами здійснення державної влади Президентом і Верховною Радою України. Органи виконавчої влади володіють правовими можливостями для того, щоб розумно реагувати на величезне різноманіття реальних ситуацій, з якими вони стикаються. Надання органам виконавчої влади (зокрема на місцях) ширших повноважень порівняно з нинішніми має бути адекватне вимогам сучасної управлінської діяльності. Недосконалість нормативної бази, що є симптоматичною для діяльності органів виконавчої влади, є додатковим доказом потреби серйозної та чіткої правової регламентації завдань, оперативних цілей, функцій, повноважень і власних ресурсів цих органів.

Державотворчі процеси в Україні тривають, продовжується пошук ефективної системи органів виконавчої влади, що викликає постійне оновлення чинного законодавства. Діяльність органів влади всіх рівнів, на думку провідних дослідників державного управління, дозволяє говорити про незабезпечення якісного рівня надання громадських послуг населенню, який відповідав би європейським стандартам. Крім того сучасний розподіл повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування є недостатньо послідовним: відсутня необхідна взаємоузгодженість законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань у системі органів виконавчої влади [8, с. 143].

Реформування у структурах системи органів виконавчої влади відбувалася суперечливо: перестановка і зміна керівників, перейменування органів, ліквідація одних і утворення інших – усе це виявилось в умовах відсутності уваги до виконання стратегічних завдань і дотримання передбаченої законами відповідальності органів виконавчої влади за свою управлінську діяльність. Єдино прийнятною тактикою реформування цих органів є послідовний вплив щодо зміни структури, принципів і порядку роботи системи, паралельно із кардинальними, але поетапними перетвореннями в конституційній, політичній, адміністративній та інших сферах. Неможливо взяти один елемент, видозмінити його і не порушити механізм життєдіяльності всієї системи. Крім того слід зважати на реформований об'єкт, його важливість і незамінність у процесі роботи старої системи.

Аналізуючи процес організації та втілення реформ, простежуємо також зволікання з прийняттям нормативно-правових актів, через що зміни не могли розпочатися, порушувалися принципи стадійності, послідовності та системності. До того ж конкретні напрямки дій щодо реформування певного органу виконавчої влади доводилося віднаходити в різних нормативно-правових актах Президента, Кабінету Міністрів України, міністерств, державних комітетів та інших відомств, виданих у різні часи.

Наприклад, у травні 2013 року прийнято указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», хоча реформування вказаного сегменту виконавчої влади мало розпочатися ще 2012 року. Орієнтуючись на зміст цього нормативно-правового акта, слід відзначити посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території, забезпечення реалізації повноважень щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади, додержання прав і свобод громадян, інших повноважень, наданих Конституцією та законами України [9].

Таким чином, державі потрібно прагнути до ліквідації прогалів у правовому регулюванні, до забезпечення повноти як у загальнодержавному, так і в локальному правовому регулюванні системи виконавчої влади. В умовах реформ має діяти принцип конституційної стабільності, непорушності базових засад функціонування системи. Передусім це гарантія прав і свобод людини, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (ст.2 Конституції України), дієвість принципу верховенства права на практиці (ст.8 Конституції України), діяльність органів влади на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст.19) [10]. А нормативно-правові акти в цій сфері повинні виходити з перспективних тенденцій соціально-економічного характеру, урахувати можливі

наслідки, забезпечувати механізм реалізації з максимально можливою результативністю та за найменшої в кожному випадку шкоди.

В Україні продовжується пошук стратегії реформування системи державного управління, адекватних глобалізаційним викликам моделей реалізації концепцій реформування, напрямків здійснення галузевих програм реформ системи органів виконавчої влади. Світова практика довела: якщо уряд проводить політику, досить далеку від потреб суспільства й організаційних структур інших ланок, вони починають жити власним життям, забезпечуючи різними способами свої потреби, і функціонують як самоорганізаційні системи. У процесі правового регулювання органів виконавчої влади слід урахувувати закони самоорганізації, які дозволяють втручатися в діяльність систем і певним чином управляти ними. Процес управління в режимі самоорганізації зводиться до виявлення закономірностей, що притаманно системам еволюційних змін, і спрямування їх запрограмованими траєкторіями.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, головним завданням реформ у системі органів виконавчої влади є більш чітке визначення, закріплення на законодавчому рівні і внесення ясності щодо владних повноважень кожного елемента системи, а також виявлення і правильне вирішення основних практичних проблем, що виникають між інститутами управління всіх рівнів, і чіткого фінансового, правового, організаційного забезпечення реформ певної системи.

**Перспективи подальших розвідок.** Для формування шляхів вирішення цього завдання вважаємо за доцільне на основі аналізу становлення органів виконавчої влади України в умовах реформ простежити найбільш вагомий період розвитку цієї системи.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України : підручник/ Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р., № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
3. Деякі питання організації роботи щодо реалізації заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : розпорядження Президента України від 23 грудня 2010 р. № 1203\_рп : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12692.html>
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р., № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р., № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 774.
6. Глущенко Я. Б. Сутність та особливості органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання / Я. Б. Глущенко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 173–178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11gjbapr.pdf>
7. Основи демократії : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. Антонович та ін. ; за заг. ред А. Ф. Колодій. – 3-тє вид., оновл. і доповн. – Львів : Астролябія, 2009. – 831 с.
8. Нижник Н. Функція виявлення та вирішення проблем у державному управлінні (як чинник адміністративної реформи) / Н. Нижник, С. Мосов // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / за заг. ред. В. Лугового, В. Князева. – К. : Вид во УАДУ, 1999. – Випуск 2. – Частина 1. – С. 65-70.
9. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України від 25 травня 2013 року № 307 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/307/2013>
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.