

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.132

DOI <https://doi.org/10.15421/392037>

**Чепульченко Т. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент факультету соціології і права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**Огієвич С. М.,**  
студентка  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

### ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

### PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

Ця стаття присвячена дослідженню основних принципів діяльності виконавчої влади в умовах європейської інтеграції. З'ясовано, що в Україні через відсутність певного ключового органу, який би мав достатнє коло повноважень, система координації європейської інтеграції є малоефективною. Визначено, що сьогодні основним принципом для реформування державного апарату України, зокрема й органів виконавчої влади, є розроблені положення державного управління SIGMA/OECD та Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Метою Стратегії є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції в світі. Зазначається, що головним інститутом, який уособлює та представляє державу, є державний апарат, первинним структурним елементом якого є державний орган. Залежно від функціональної спрямованості державні органи поділяються на органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Це забезпечує раціональне функціонування державних органів та служить основою для створення загальних гарантій демократичної організації суспільства й держави. Також у статті розглянуто поняття «виконавча влада» в контексті співвідношення до поняття «державне управління», оскільки ряд науковців вважають за необхідне ототожнювати їх. Зроблено висновок, що ці поняття мають вагомий відмінність в обсязі їх функцій, тому їх цілковите ототожнення є недоречним. Зазначено, що початком для реформування державного управління та ОБВ став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Він передбачає вдосконалення структури ОБВ за функціями та ідеєю ієрархічності. У статті вказано на ряд недоліків та прогалин, які знижують рівень ефективності функціонування системи органів виконавчої влади та запропоновано варіанти їх вирішення. Зазначено, що зміни у виконавчій владі повинні проводитись з урахуванням принципів раціональності, економічної доцільності, прозорості та підзвітності. Зроблено висновки, що позитивні результати ще не набули тієї величини, яка б дала змогу досягти ефективного перелому у функціонуванні системи державного управління.

**Ключові слова:** європейська інтеграція, стратегія розвитку, державний апарат, органи виконавчої влади, державне управління, принципи реформування.

This article is devoted to the study of the basic principles of executive power activity in the context of European integration. It has been found that, in the absence of a key body with sufficient powers, the coordination system for European integration is ineffective in Ukraine. It has been determined that the main principles for reforming the state apparatus of Ukraine, including the executive authorities, are the SIGMA / OECD state governance and Sustainable Development Strategy “Ukraine 2020”. The aim of the Strategy is to introduce European standards of living and Ukraine’s leading position in the world. It is noted that the main institution that embodies and represents the state is the state apparatus, the primary structural element of which is the state body. Depending on their functional orientation, public bodies are divided into legislative, executive and judicial authorities. This ensures the rational functioning of state bodies and serves as the basis for the creation of general guarantees of democratic organization of society and the state. The article also discusses the concept of “executive power” in the context of the relation to the concept of “public administration”, as a number of scholars consider it necessary to identify them. It is concluded that these concepts have a significant difference in the scope of their functions, so their complete identification is inappropriate. It was noted that the decree of the President of Ukraine “On optimization of the system of central executive bodies” was the beginning for the reform of the state administration and the AAU. It envisages the improvement of the RBM structure by function and the idea of hierarchy. The article identifies a number of shortcomings and gaps that reduce the efficiency of the system of executive authorities and suggests options for solving them. It is stated that changes in the executive branch of power should be made taking into account principles such as rationality, economic feasibility, transparency and accountability. It is concluded that the positive results have not yet acquired the magnitude that would allow to achieve an effective change in the functioning of the public administration system.

**Key words:** European integration, development strategy, state apparatus, executive bodies, public administration, principles of reform.

**Постановка проблеми.** Світова практика доводить, що в сучасну епоху інформаційних технологій рівень суспільно-економічного розвитку держав залежить не стільки від наявних економічних ресурсів, скільки від ефективної системи управління ними. Саме тому особливу увагу треба приділити питанням раціонального та високопрофесійного адміністрування, ефективній організації владної вертикалі та збалансуванню міжбюджетних відносин.

Українська держава сьогодні вже ступила на дорогу великих змін. Цілком очевидно, що є необхідність суттєвого реформування органів виконавчої влади (далі – ОВВ), адже саме вони та органи місцевого самоврядування забезпечують реальне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів держави, впливають на найважливіші процеси суспільного розвитку; під час здійснення своїх повноважень безпосередньо взаємодіють з населенням, а отже, кожній людині має бути гарантовано реальне додержання та охорона належних їй прав і свобод у сфері публічної влади, ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення. Відповідно, варто простежити, на якому етапі реформування перебуває система органів виконавчої влади загалом, та які чинники сприяли цьому процесу чи гальмували його. Тому проблеми становлення якісної та ефективно функціонуючої системи органів виконавчої влади є важливим і першочерговим завданням стратегічного курсу України.

Слід зазначити, що попри вагому роль змін у системі органів виконавчої влади, сьогодні досить складно знайти якісний та актуальний матеріал, який би достовірно та чітко характеризував принципи організації та діяльності системи органів виконавчої влади в умовах європейської інтеграції. На сучасному етапі визначено ряд цілей та завдань щодо реформування органів виконавчої влади задля досягнення рівня, поставленого ЄС, проте наукових джерел із систематизованою та структурно викладеною суттю запланованих змін вкрай обмежена кількість.

**Мета статті** – здійснити теоретичний аналіз виконавчої влади, який передбачає розкриття її змісту, співвідношення з державним управлінням, та визначити основні принципи організації й діяльності органів виконавчої влади в умовах європейської інтеграції на основі аналізу стратегії розвитку України.

З поставленої мети можна виокремити такі **завдання**: здійснити аналіз нормативно-правової бази стратегії розвитку України в процесі європейської інтеграції; розкрити зміст поняття «виконавча влада» в контексті його співвідношення з поняттям «державне управління»; охарактеризувати принципи та основні напрями здійснення реформування органів виконавчої влади у процесі європейської інтеграції.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед науковців дослідженням органів виконавчої влади займалися: В.Б. Авер'янов, Д.О. Артемчук, В.Г. Атаманчук, О.М. Бабич, К.С. Бельський, І.І. Дахова, О.Р. Дашковська, М.І. Козюбра, Є.В. Мальцева, В.В. Марченко, П.М. Рабінович, В.Я. Тацій, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Г.Ф. Шершеневич, О.В. Хоменко та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Обраний Україною шлях у напрямку Європейського Союзу передбачає проведення складної та довготривалої перебудови як системи механізму держави, так і найменших аспектів життя суспільства. Першою та основною умовою успішного втілення процесу європейської інтеграції є наявність ефективного та дієвого органу, який би спеціалізувався саме на цьому питанні. У Центрально-Східній Європі є дві моделі державного апарату для євроінтеграції й адаптації законодавства. У першому разі процес координує Міністерство закордонних справ. За основу цю модель взяли такі країни, як Чехія, Угорщина, Словаччина. Друга модель базується на використанні апарату Уряду і застосовується Естонією, Латвією, Литвою та Польщею.

В Україні є досить проста система координації європейської інтеграції, проте вона є неефективною й основна причина цього – відсутність певного ключового органу, який би мав достатнє коло повноважень. 13 серпня 2014 року Постановою Кабінету Міністрів України «Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції» було створено відповідний орган, який став окремим структурним підрозділом секретаріату Кабінету Міністрів України [5]. Основне завдання його полягало в забезпеченні діяльності, що стосується сфери європейської інтеграції. Проте цей орган є малоефективним, оскільки має змогу лише координувати повноваження, займатися моніторингом загальної ситуації, але Урядовий офіс не розробляє законопроекти, не має права законодавчої ініціативи (подання проектів нормативно-правових актів на розгляд Кабінету Міністрів), не веде переговори з європейською стороною на вищих рівнях, не має права давати доручення іншим органам державної влади (лише через Прем'єр-Міністра і лише у виняткових випадках).

Сьогодні для реформування державного апарату України загалом й органів виконавчої влади зокрема є розроблені положення державного управління SIGMA/OECD та Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Удосконалення систем державного управління партнерів SIGMA, особливо зміцнення верховенства права, є важливим для стабілізації та інтеграції в глобальну економіку, засновану на правилах. SIGMA надає методології та інструменти для партнерів з перехідною адміністрацією, щоб допомогти їм створити стабільну демократію та отримати переваги вільної ринкової економіки [10].

Стратегія «Україна – 2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Її метою є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції в світі. Задля цього рух уперед буде здійснюватися за векторами розвитку, безпеки, відповідальності та гордості. Стратегія включає в себе 62 реформи. Першочерговими є реалізація таких програм: реформа системи національної безпеки та оборони; оновлення влади та антикорупційна реформа; судова реформа;

реформа правоохоронної системи; децентралізація та реформа державного управління; дерегуляція та розвиток підприємництва; реформа системи охорони здоров'я; податкова реформа; програма енергетичної незалежності; програма популяризації України в світі та просування її інтересів у світовому інформаційному просторі [3].

Отже, реформування державного управління охоплює систему органів, що включає главу держави, органи законодавчої і виконавчої влади, конституційного та адміністративного судочинства, прокуратури, та здійснення зазначеною системою органів політичних, правових та адміністративних функцій.

Одним із ключових напрямів діяльності держави, що існував у різні історичні періоди часу та продовжує існувати сьогодні, є спрямованість на реалізацію публічної влади в масштабах усього суспільства та здійснення від імені держави управлінської діяльності. Відповідно до цього головним інститутом, який уособлює та представляє державу, є державний апарат. Саме поняття «державний апарат» виокремлюють з ширшої за обсягом категорії «механізм держави», а основними його функціями окреслюють здійснення державної влади та управління суспільством.

Первинним структурним елементом державного апарату є державний орган, оскільки саме з нього складаються окремі ланки та підрозділи, тобто вся система державного апарату як цілісного явища. Своєю чергою залежно від функціональної спрямованості, державні органи поділяються на органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Цей принцип закріплюється у ст. 6 Конституції України: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [1]. Засновниками теорії розподілу влади є Дж. Локк та Ш.Л. Монтеск'є. Розвиваючи її, науковці мали спільну мету, яка полягала в тому, щоб попередити піднесення однієї з гілок влади, затвердження авторитаризму та диктаторського режиму в державі. Цей принцип передбачає систему стримувань і противаг, покликану звести до мінімуму можливі помилки в управлінні та перемогти односторонній підхід до розв'язання питань. Таким чином, поділ влади забезпечує раціональне й оптимальне функціонування державних органів. Він служить основою для створення загальних гарантій демократичної організації суспільства й держави [11]. Ця теорія є унікальною, оскільки саме на цих засадах сьогодні відбувається державне будівництво в більшості країн світу, а також тому, що без неї не змогла б існувати демократія. До сьогодні ще ніхто не спромігся запропонувати щось досконаліше, ніж поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Під час дослідження сутності поняття «виконавча влада» однією з головних проблем є відокремлення його від поняття «державне управління», оскільки ряд науковців ототожнюють їх. Зокрема, В.Б. Авер'янов наголошував, що для розуміння суті як виконавчої влади, так і державного управління необхідним є насамперед виявлення їх змістового зв'язку [7, с. 37].

Такі науковці, як Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гарашук, дотримуються думки, що не слід ототожнювати виконавчу владу з державним управлінням, оскільки категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а «державне управління» – організаційно-правовою. Але одночасно їх об'єднує виконавча спрямованість [6, с. 21]. В.Б. Авер'янов навпаки вказує на те, що ці дві правові категорії є політико-правовими, їх не можна ототожнювати, проте і відокремлювати одне від одного теж не варто. Їх співвідношення проявляється у процесі реалізації функцій держави. По-перше, державне управління здійснюється і за межами органів виконавчої влади; по-друге, функції виконавчої влади здійснюються не винятково суб'єктами державної влади [7, с. 42]. З цим не можна погодитися, оскільки, наприклад, адміністрації державних підприємств, установ (шкіл, аптек тощо) теж здійснюють державне управління, але вони не належать до органів виконавчої влади. Так само, відповідно до другого пункту, функції органів виконавчої влади можуть бути делеговані, наприклад, органам місцевого самоврядування. При цьому дехто з науковців вважає, що поняття «державне управління» та «органи виконавчої влади» є синонімами [12, с. 12].

На нашу думку, поняття державного управління та виконавчої влади не можна ототожнювати, оскільки перше за змістом є більш ширшим, а виконавча влада є різновидом державного управління, згідно з її функціями. Державне управління здійснюється усіма гілками влади та спрямоване на забезпечення єдиної державної політики з метою досягнення суспільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань щодо реалізації функцій органів. Виконавча влада – це інститут державної влади, який складається з державних органів, що здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у сфері, визначеній законодавством. Також однією із особливостей виконавчої влади, що відрізняє її від інших гілок влади, є можливість застосування методу примусу або переконання. Тому виконавча влада не є єдиною, на яку покладається обов'язок виконання законів, але тільки вона може використовувати силу для забезпечення цього виконання.

Систему органів виконавчої влади в Україні становлять: Кабінет Міністрів, міністерства, центральні органи влади та місцеві державні адміністрації. Ці органи наділяються оперативною самостійністю. За обсягом повноважень їх поділяють на загальні, що забезпечують керівництво суспільством (уряд); відомчі (галузеві), які керують окремими галузями державного управління (міністерства, центральні органи виконавчої влади); місцеві (місцеві державні адміністрації), та локальні, що забезпечують управління певними колективами працівників (адміністрації підприємств, установ та організацій).

Ефективна та результативна діяльність Кабінету Міністрів України щодо впровадження державної політики в різних сферах життя суспільства можлива лише за наявності професійної, чітко структурованої та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади. Перед українськими парламентаріями

ми, урядом, президентом постало завдання вибору моделі впровадження реформи ОВВ. Зміни насамперед повинні проводитись з урахуванням того, що органи виконавчої влади мають значний вплив на загальну роботу Кабінету Міністрів України. Вони зобов'язані забезпечувати демократичну легітимність, зокрема задовольняти потреби громадян. Під час розбудови системи ОВВ необхідно враховувати принципи раціональності, економічної доцільності, прозорості та підзвітності.

На цьому етапі розвитку виконавча влада характеризується надмірною багатофункціональністю, що спричинена недостатнім розподілом функцій та відсутністю взаємозв'язку між ними. Це призводить до дублювання обов'язків та нечіткого розподілу завдань. Як наслідок, нераціональне використання людських і фінансових ресурсів, низький рівень інституційної спроможності щодо проведення реформ та формування державної політики.

Початком для реформування державного управління та ОВВ став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 09.12.2010 [2]. Основні завдання, пріоритети та концептуальні засади реформи визначені в чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [3], Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Основна ідея, що лягла в основу вдосконалення структури ОВВ, – реформування за функціями та ідеєю ієрархічності. Зокрема, можна виділити чотири типи функцій:

- надання адміністративних послуг;
- управління державним майном;
- контроль та нагляд;
- формування політики та нормативно-правового регулювання.

Реформа має на меті оптимізувати кількість державних службовців, ієрархічне підпорядкування міністерствам служб, інспекцій та агентств і містить такі складники:

- стандартизація і регламентація;
- протидія корупції;
- покращення ефективної взаємодії ОВВ із суспільством.

Після прийняття Стратегії робота з реформування ЦОВВ переважно зосереджувалася на прийнятті цілого ряду заходів, спрямованих на покращення та посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування й координування державної політики та позбавлення їх невласних повноважень. Для цього було створено спеціальну

«Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформування», схвалену Кабінетом Міністрів України від 11.11.2016р. [4]. Її втілення відбувалося шляхом проведення заходів щодо створення відповідних структурних підрозділів (директоратів та генеральних департаментів). Реалізація Концепції допоможе сформувати апарат державної служби із кваліфікованих фахівців, які будуть спроможні на високому рівні, якісно та ефективно готувати та втілювати головні національні реформи, регулювати розвиток державної служби, закріпити аналіз політики держави та стратегічний план у діяльності міністерств.

У 2017 році почалася реформа десяти пілотних міністерств першої хвилі. Її мета – перетворити міністерства на потужні аналітичні центри з формування політики. Проходять конкурси на посади фахівців із питань реформ, які відбуваються за оновленою конкурсною процедурою [2]. Мета реформування міністерств – посилення їх інституційної спроможності.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, варто зауважити, що проголошений Україною курс на європейську інтеграцію й необхідність досягнення критеріїв та вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до ЄС, ставить на перший план завдання створення високопрофесійного державного апарату як ключового елементу ефективної системи державного управління.

Одним із основних документів для якісної реалізації ряду заходів щодо впровадження європейського рівня життя та виходу України на провідні позиції в світі, зокрема шляхом реформування системи органів виконавчої влади, є Стратегія «Україна – 2020». Вона визначає вектори руху та першочергові пріоритети для розвитку України.

Реформа системи виконавчої влади передбачає врахування принципів раціональності, економічної доцільності, прозорості, підзвітності та керується чотирма головними типами функцій: надання адміністративних послуг, управління державним майном, контроль та нагляд, формування політики та нормативно-правове регулювання. Складники реформи: стандартизація та регламентація, протидія корупції, покращення ефективності взаємодії органів виконавчої влади із суспільством.

Незважаючи на суттєві зрушення, аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування органів виконавчої влади в Україні. Позитивні результати ще не набули тієї величини, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи державного управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 21.01.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України №5/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.

4. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: Кабінет міністрів України. Розпорядження від 11 листопада 2016 р. № 905-р Київ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-p>.
5. Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції: Кабінет Міністрів України. Постанова від 13 серпня 2014 р. №346 Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-p>.
6. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. автор. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін. / За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
7. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
8. Западінчук О.В. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. С. 1–10. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf>.
9. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна, 2018: URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018\\_UA.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf).
10. Ukraine and SIGMA. URL: <http://www.sigmaweb.org/countries/ukraine-sigma.htm>.
11. Федоренко В.О. Теорія поділу влади в європейській правовій думці XVIII ст.: <https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/6245/1/09-4-32.pdf>.
12. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 183 с.