

FEATURES OF THE PRINCIPLES OF THE FUNCTIONING OF THE EXECUTIVE AUTHORITY IN UKRAINE

ОСОБЛИВОСТІ ПРИНЦИПІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Yakym Yakymovych¹

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-602-7-35>

Abstract. The functional development of the executive branch at the present stage requires constant improvement. Such a necessity is not accidental, considering the pace of development in spheres of public life and society as a whole. The issue of the capacity of the executive branch and the government to address pressing matters swiftly and professionally is becoming particularly acute. No less significant is the question of which specific issues the executive branch should resolve and which can remain within the autonomy of society. All the aforementioned aspects, among many others, depend on the principles that form the foundation for the organization of this branch of state power. The *subject* of the proposed research is precisely the fundamental ideas embedded in the functioning of the executive branch in Ukraine. These ideas are enshrined in three different laws of Ukraine and are reflected in legal norms. Their study will allow for a clear identification of the patterns of functioning, as well as the determination of shortcomings. With this *aim*, the exposition of the scientific research will be based on the need to differentiate the substantive content. Its *components* will be: 1) the principles enshrined in the legislation regarding the functioning of the government (the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine"), the functioning of central executive authorities (the Law of Ukraine "On Central Executive Authorities"), and the functioning of local state administrations (the Law of Ukraine "On Local State Administrations"); 2) the theoretical definition of these principles, i.e., "what do they mean?" and "in which norms are they reflected?"; 3) the identification of shortcomings in the application of the respective

¹ PhD, Lecturer of the Constitutional Law and Comparative Law Department, State Higher Educational Institution "Uzhhorod National University", Ukraine

principles. The *methodological basis* of the work is analysis, which has become a key tool in examining the principles of the executive branch and their normative reflection. Ancillary methods include the formal-legal method, applied for the positional fixation of rules of conduct, as well as the comparative-legal method, which has become the basis for comparing principles within a single law and between laws. The work also employs other principles of a general scientific nature. The *results* of the work are embodied in a list of key, in our view, shortcomings in the application of the principles of the executive branch. Specifically, the following are provided: examples of principles that lack certainty (unsupported or poorly supported by norms); examples of violations of principles or their imperfect application; examples of articles that lack a foundation of fundamental ideas; and the problem of non-uniform use of principles is noted. The *practical value* of the research is reflected in the emphasis placed on the normative, and ultimately functional, embodiment of fundamental ideas in the executive branch of Ukraine. This is a search for an answer to the question, "why can the executive branch be ineffective even in its conception?". In the *prospect* of scientific inquiry, the issues concerning the problem of "initial ineffectiveness" and the problem of "acquired ineffectiveness" gain substance, as well as what changes could improve the current state of affairs for a more harmonious execution of functions by one of the key branches of power. The impetus for exploring these questions is the very problem raised in the proposed work.

1. Вступ

Фундаментальні основи, база для організації системи – такими словами зазвичай характеризують принципи у доктринальній літературі. Проте чи насправді принципи виконують таку функцію у практиці роботи виконавчої влади? Теоретично, якщо існує принцип, то повинен існувати й механізм його втілення. З іншого боку, чи може існувати механізм (поняття, регулятивна норма) без первинного принципу або відповідати кільком принципам одночасно? Цю та інші ситуації можемо прослідкувати в урегулюванні виконавчої влади України. Тематика принципів неодноразово ставала предметом наукових досліджень. Проте, враховуючи виклики сучасності, специфіку функціонування суспільства та сфер суспільного життя, недостатньої

визначеності набувають питання ефективності функціонування виконавчої влади. Коріння цієї проблеми знаходиться в фундаментальних ідеях, які закладені в основу організації. Саме тенденції суспільства створюють зміст новизни відповідної тематики. Необхідність швидко, ефективно та професійно приймати рішення стає ключовим у повсякденному житті не тільки людини, але й всієї країни. У цьому власне також закладена й актуальність запропонованого дослідження. Те наскільки швидко приймаються рішення залежить як від основ (принципів) вкладених у порядок функціонування, так від результативності роботи, належних підходів для досягнення мети. З огляду на зазначене, дослідження спрямовано на розкриття ідеї принципів у функціонуванні виконавчої влади. При цьому визначаються два ключові завдання: 1) проаналізувати принципи, які є основою функціонування виконавчої влади, обґрунтовуючи їх теоретичний аспект та нормативне втілення; 2) вивести закономірності притаманні відповідним принципам, акцентуючи увагу на недоліках їхнього функціонування. Методологічним підґрунтям дослідження стають: аналіз, формально-юридичний та порівняльно-правовий метод. Їхнє застосування в науковій роботі має наступну послідовність. Використовуючи Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації», буде виокремлено групи принципів функціонування, які притаманні кожній із цих трьох структур виконавчої влади. Зазначені принципи матимуть теоретичне обумовлення та приклад нормативного втілення. Наприкінці відповідного аналізу буде висунувано недоліки застосування основоположних ідей, які притаманні законодавству України. Проведене дослідження дозволить поглибити питання роботи виконавчої влади та визначити аспекти удосконалення її організації.

2. Огляд принципів функціонування уряду

Почнемо із Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [7] Згідно зі статтею 3 закону про КМУ Кабінет Міністрів України здійснює свої повноваження на основі: верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Верховенство права – це комплексна концепція, котру можна трактувати в різноманітний спосіб. Актуальний підхід до розуміння верховенства права передбачений актом «Про верховенство права» (прийнятий на 86 пленарному засіданні Венеційської комісії 25-26 березня 2011 року). Згідно з цим актом верховенство права наповнено: законністю (стосується важливості використання та дотримання норм права); юридичною визначеністю (стосується чіткого визначення правил поведінки); заборонаю свавілля (щодо належного застосування дискреційних повноважень та запобігання недобросовісних рішень); доступом до правосуддя, яке представлено незалежними та безсторонніми судами; дотриманням прав людини (стосується прав щодо судового захисту чи заборони повторного покарання); заборонаю дискримінації та рівністю перед законом [2, с. 177-182].

Однак, який із цих підходів передбачений для виконавчої влади в Україні? Складність відповіді на це питання, окрім того, що законність та відповідальність відображена окремими принципами (які теоретично є структурними елементами концепції верховенства права), обумовлюється також відсутністю належного офіційного визначення щодо розуміння верховенства права в Україні, зокрема його тлумачення щодо організації виконавчої влади у тому числі.

Статті, які могли б відповідати за реалізацію принципу верховенства права в законі про уряд, на наш погляд, висвітлені у таких контекстах:

1) пп. 2 ч. 1 ст. 2 передбачена необхідність виконання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також створення сприятливих умов для вільного та всебічного розвитку особистості. Ці умови, які вважаються одним з основних завдань КМУ, варто трактувати «альфою та омегою» принципу верховенства права. Реалізуючи забезпечення та розвиток прав людини і особистості, реалізовується дух принципу, те, до чого він покликаний. 2) пп. а) ч. 6 ст. 20 передбачено, що керівники центральних органів виконавчої влади та їх заступники притягаються до дисциплінарної відповідальності за рішенням, котре приймає КМУ відповідно до закону. Тож ці посадовці припиняють свою роботу, виходячи із наведеного пункту, не через дискреційне повноваження вищої керівної особи (наприклад міністра), але шляхом голосування всього уряду. Цей механізм є способом захистити

верховенство права державного службовця на його посаду, гарантію його служби. Подібний інструмент використовується також для забезпечення державної посади з високими корупційними ризиками. Наприклад, абз. 2 п. 2 ст. 41 передбачено, що колективним голосуванням уряду ухвалюється рішення про звільнення Директора Національного антикорупційного бюро України з посади, якщо за нього проголосувало не менше ніж дві третини посадового складу у випадках передбачених законом. Голосування більшості від складу уряду дозволяє зберігати стабільність посадовця при виконанні обов'язків, захищає його верховенство права на участь в управлінні державними справами; 3) Абзацом 4 п. 3 ст. 20 передбачено здійснення заходів щодо виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками. Обов'язок виконувати судові рішення – це інструмент для забезпечення принципу верховенства права у процесі судочинства. Інший спосіб зазначений – п. 2 ст. 32. Згідно з цим пунктом за наявності підстав, викладених у зверненні Уповноваженого Верховної Ради України (омбудсмен) з прав людини, уряд у межах своєї компетенції, схвалює рішення про заходи щодо усунення порушення прав людини та інформує про це омбудсмена. Не менш важливим аспектом реалізації верховенства права є можливість оскаржувати акти КМУ до суду, що передбачено п. 8 ст. 49. Результатом таких дій стає захист принципу верховенства права; 4) Статтями 53-57 передбачено умови оплати праці та іншого забезпечення для прем'єр-міністра; оплати праці та відпусток для членів КМУ; матеріально-побутове забезпечення; гарантії трудових прав, а також пенсійне забезпечення колишніх членів Кабінету Міністрів України, що є захистом їхніх конституційних прав, а також окремою формою реалізації принципу верховенства права на належні умови праці, відпочинок та інше.

Законність – наступний принцип організації не тільки виконавчої влади, але й усього державного механізму, передбачає, що будь-яка діяльність державних органів, посадових осіб чи звичайних громадян повинна відповідати вимогам нормативно-правових актів. Нормативне втілення здійснюється у такий спосіб: 1) завдяки організації нормативної системи базується на підпорядкуванні одних актів іншим. Пунктом 1 ст. 49 передбачено, що КМУ видає обов'язкові для виконання акти, постанови та розпорядження на основі та на виконання

Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України. Пунктом 1 ст. 41 передбачено, що уряд спрямовує свою діяльність на виконання вищезазначених та інших актів; 2) Щодо питань звільнення, законність вдало втілена в абз. 1-2 п. 2 ст. 21. Відповідно до цієї норми Кабінет Міністрів України призначає на посаду перших заступників і заступників міністрів за поданням Прем'єр-міністра України. Звільнення зазначених осіб здійснюється Кабінетом Міністрів України в порядку та з підстав, передбачених законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про державну службу»; 3) Чітку регламентацію має вплив інших органів на виконавчу влади. Згідно з п. 3 ст. 1 уряд несе відповідальність перед Президентом України. Враховуючи це, п. 6 ст. 49 передбачено, що зупинка Президентом України дії актів уряду веде до зупинки вчинення будь-якими органами чи особами дій, спрямованих на виконання таких актів чи здійснення повноважень, визначених цими актами. Відповідальність одного органу перед іншим, а також вплив одного органу на інший здійснюється тільки на підставі законності; 4) Проявом принципу законності є процес судового захисту та підтримки. Частиною 1 ст. 36 передбачено, що уряд звертається до Конституційного Суду України для надання ним висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість. Ця норма відображає судове застосування законності та її справедливе втілення. Особливою нормою також є ч. 1 ст. 37, яка передбачає, що уряд може бути позивачем та відповідачем у судах, зокрема звертатися до суду, якщо це необхідно для здійснення його повноважень у спосіб передбачений законодавством. Цікаво, що для громадянина право на судовий захист дозволяє реалізувати принцип верховенства права. Для уряду право на судовий захист стосується забезпечення принципу законності. Виходить, що уряд не має своїх прав, а верховенство права як принцип його не стосується.

Принцип поділу державної влади – запроваджений у класичному розумінні Шарлем Монтеск'є – передбачає диференціацію влади за функціями, зокрема – видавати правила поведінки, виконувати і контролювати виконання правил поведінки та судити за невиконання чи

порушення таких правил. У рамках законодавства про уряд цей принцип відображається у таких статтях:

1) взаємодія між гілками влади зводиться до парламентського та президентського підпорядкування виконавчої влади. Частиною 3 ст. 1 передбачено, що уряд відповідальний перед президентом та парламентом, а також підконтрольний і підзвітний парламенту в межах передбачених Конституцією України. Незважаючи на більш-менш збалансовані умови формування та управління, відчутними залишаються позиції президента. Згідно з ч. 1-2 ст. 25 уряд відповідальний перед Президентом України. При цьому президент має право внести до парламенту пропозицію щодо розгляду питань про відповідальність уряду з урахуванням обмежень, визначених Конституцією України. Кабінет Міністрів України, виконуючи свої повноваження, забезпечує виконання актів Президента України; 2) уряд є центральним органом в організації виконавчої влади, який у внутрішній організації зберігає за собою домінуючу роль. Кабінет Міністрів України, згідно з ч. 1 ст. 1 є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а ч. 2 ст. 21 передбачено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому; 3) окремої уваги заслуговують спільні повноваження з Верховною Радою України. Статтями 27-35 передбачено такі форми взаємодії: конституційне право уряду на законодавчу ініціативу; низка повноважень під час розгляду питань парламентом (наприклад, надання висновків щодо економічного обґрунтування питань, забезпечення експертизи, надання висновків до проєктів законів та інше); повноваження щодо розроблення та схвалення Бюджетної декларації та державного бюджету та інші; 4) ще одним напрямком, який розкриває принцип поділу влади є взаємодія із судовою владою, місцевим самоврядуванням та іншими органами, що передбачено ст. 36-39. Відносини з Конституційним Судом України відбуваються щодо звернення про відповідність міжнародних договорів. Відносини із судами загальної юрисдикції стосуються ролі уряду в якості позивача або відповідача в судді (хоча насправді для виконавчої влади існує окремий напрямок судочинства – це адміністративна юстиція). Відносини з Національним банком України та органами місцевого самоврядування реалізуються шляхом загального спря-

мування діяльності органів, сприяння їхньому ефективному функціонуванню та інше.

Принцип безперервності – дозволяє запобігти випадкам «часових прогалів» у реалізації повноважень. Оскільки нові погляди, тенденції в суспільному житті природно створюють новий зміст функціонування державних органів, то стає актуальним і перехід влади до нових осіб. Частиною 1 ст. 17, п. 6 ст. 18 передбачено, що уряд та всі його члени, котрі склали повноваження перед новообраною Верховною Радою України, продовжують виконувати свої повноваження до початку роботи нового Кабінету Міністрів України і тільки після цього звільняються зі своїх посад.

Принцип колегіальності. Уряд, будучи колегіальним органом та формуючись із міністерств, які представляють різні сфери суспільного життя, повинен ухвалювати рішення спільно, зважаючи на думку кожного міністра. Основоположною нормою для застосування принципу виступає ч. 2 ст. 41 та ч. 1 ст. 51. Відповідно до нього уряд здійснює свої повноваження шляхом ухвалення рішень на його засіданні більшістю голосів від посадового складу. У випадку схвалення рішення рівною половиною від посадового складу і за цей проєкт проголосував Прем'єр-міністр, то рішення вважається прийнятим.

Принцип солідарної відповідальності. Цей принцип варто розглядати похідним від принципу колегіальності, оскільки, якщо рішення ухвалюється спільно, то й відповідальність за це рішення повинна бути спільною. Окрім міністра оборони та міністра закордонних справ, згідно з ч. 1-2 ст. 9 уряд призначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Проте особи, яких подає глава уряду повинні підбиратися на його розсуд. Згідно пп. 2-3 ч. 1 статті 13, які передбачають відставку Кабінету Міністрів України внаслідок відставки Прем'єр-міністра України, а також за умови його смерті. Право на відставку за власним бажанням він має згідно ч. 1 ст. 15, а згідно з ч. 4 цієї ж статті відставка голови уряду тягне за собою відставку всього уряду.

Принцип відкритості та прозорості. Якщо в країні реалізовується народовладдя, то уряд – це частина влади народу. Високий рівень роботи уряду тісно пов'язаний із високим рівнем комунікації з суспільством. Принципи відкритості та прозорості реалізовується через:

1) ч. 4 ст. 3 передбачено, що Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадян про свою діяльність; залучає громадян до процесу ухвалення рішень; ухвалення актів з обмеженим доступом можливе лише у визначених випадках, пов'язаних із безпекою та обороною; ухвалені акти обов'язкові для оприлюднення відповідно до законодавства; 2) Хоча не всі акти можуть бути ухвалені у відкритий спосіб, але відповідно до ч. 1 ст. 52 постанови Кабінету Міністрів України вступають у дію тільки після опублікування, якщо інше не передбачено самою постановою; 3) ч. 6 ст. 35 передбачено, що «Година питань до Уряду» транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення. Така публічна взаємодія уряду та парламенту – це один із кращих способів дізнатися про якість роботи виконавчої влади, виявити прогалини та потреби уряду; 4) окремо виділяючи принцип прозорості, його можна трактувати також через вимоги, які ставляться до членів уряду, про що зазначає Н.П. Христинченко у своєму дослідженні, аналізуючи міркування інших авторів [15, с. 49]. Прозоро викладені вимоги втілюють ідею доступності влади для народу. Зокрема, сюди можна віднести ст. 7, яка встановлює вимоги для членів уряду: громадянство, право голосу, наявність вищої освіти та інше. Також перелік вимог несумісності, наприклад, наявність іншої служби чи причетність до підприємницької діяльності та інші вимоги.

2. Огляд принципів функціонування центральных органів виконавчої влади

Згідно зі статтею 2 закону України «Про центральні органи виконавчої влади» організація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюється на основі: верховенства права, забезпечення та дотримання прав та свобод людини та громадянина, безперервності, законності, єдності державної політики, відкритості, прозорості, відповідальності, єдиноначальності [13].

Перш ніж почати огляд принципів функціонування центральних органів виконавчої влади, варто зазначити про специфічність принципу верховенства права та принципу забезпечення дотримання прав і свобод людини. Специфіка полягає в тому, що принципи повторюють одне одного за своїм змістом. Складається враження ніби зако-

нодавець, виписуючи ці принципи, намагається впровадити міжнародні стандарти, однак при цьому не вказує належного механізму їх виконання.

Верховенство права: 1) верховенство права у частині статей пп. 15 ч. 2 ст. 8; пп. 14 ч. 2 ст. 18 може реалізовуватися через призначення, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування заохочення до працівників (зокрема, заступників, державних секретарів, керівників структурних підрозділів чи підприємств, установ та організацій у сфері управління) за рішенням міністра. Абзац 1-3 ч. 1 ст. 19 передбачає процедуру призначення керівника цовв Кабінетом Міністрів України. При цьому його кандидатуру вносить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Завдяки регламентації особа не може бути призначена чи звільнена у свавільний спосіб, натомість ефективно реалізує своє право на участь у управлінні державними справами; 2) Тлумачення через захист права на працю. Пунктом 6 ст. 12 передбачено, що працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства. Ця норма гарантує виконання саме тих рішень, які стосуються повноважень державних службовців та гарантію від незаконного впливу на них третіх осіб; 3) Реалізація через можливість судового захисту. Накази міністерства або їх окремі частини згідно ч. 8 ст. 15 можуть бути оскаржені фізичними та юридичними особами до адміністративного суду в порядку, встановленому законом. Судовий захист дозволяє уникнути зловживань органами виконавчої влади — це прямий інструментом для реалізації принципу верховенства права.

Забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина у рамках закону варто трактувати з більшим акцентом на попередженні порушень прав людини, а також відновлення цих прав. Тож: 1) у частині 7 ст. 19 зазначено, що в разі виникнення в керівника центрального органу виконавчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів, він зобов'язаний не пізніше ніж наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра... Після цього керівник здійснює заходи щодо врегулювання конфлікту. Конфлікт інтересів зазвичай веде до того, що чийсь права будуть порушені, а чийсь реалізовані надміру. Принцип реалізовується через заходи припинення реаль-

ного чи потенційного конфлікту інтересів, який в перспективі порушуватиме права; 2) абзацом 2 ч. 2 ст. 9 передбачено внесення пропозиції міністра про звільнення з посади першого заступника міністра та заступника міністра, яка повинна бути внесена в разі наявності у них заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини. Ця стаття описує частину механізму забезпечення права людини, якій передбачено виплати у встановленому законом спосіб; 3) право на оплату праці та соціальне забезпечення знаходить свій захист у ч. 1 ст. 26. Умови оплати праці державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади їх матеріального та побутового забезпечення визначаються законом України та актами Кабінету Міністрів України. Ця бланкетна норма створює гарантію того, що виплати та соціальний захист мають законний порядок та не будуть здійснені дискрецією керівника.

Безперервність. У законі Про центральні органи виконавчої влади цей принцип зберігає такий зміст, як і в законі про уряд. Утім, методи реалізації мають свої відмінності: 1) Частина 7 ст. 5 передбачає, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до утворення нового міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади. У такий спосіб виключається можливість часового проміжку «без управління», який був би досить небезпечним для урядової діяльності; 2) Інший спосіб забезпечення принципу безперервності втілений в інституті державного секретаря, зокрема забезпеченні стабільності та наступності. Частина 3 ст. 10 до основних завдання державного секретаря міністерства відносить: забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі, організацію поточної роботи, пов'язаної із здійсненням повноважень міністерства. Державний секретар у межах компетенції повинен поінформувати нового міністра про цілі, досягнення та виконану роботу під керівництвом попередника (якщо, звичайно, той сам цього не зробив). Це дозволить напрацюванням попередників гармонійно (наскільки це можливо) узгоджувалися із новаціями наступників.

Законність. Цей принцип спрямований на забезпечення того, щоб дії та рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідали вимогам, а також здійснювалися у межах норматив-

но-правових актів. Реалізація принципу відображається у: 1) нормах через регламентацію: виконання закону передбачено ч. 1 ст. 3. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України іншими актами законодавства України; Удосконалення законодавства відображається у пп. 4 ч. 1 ст. 7, де передбачено узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозиції щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України; створенням нового законодавства основі виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, міністерство у межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр, що передбачено, ч. 1 ст. 15 та ч. 1 ст. 23; 2) способі передбаченому пп. 2 ч. 4 ст. 19, коли керівник центрального органу виконавчої влади, в межах компетенції, організовує та контролює виконання в апараті центрального органу виконавчої влади та його територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств. Контроль -вагома частина реалізації законодавства, який забезпечує виконання, робить умови для профілактики порушень; 3) призначенні та звільненні осіб через процедуру. Пункт 5 ст. 11 встановлює, що державні службовці апарату міністерства призначаються на посаду та звільняється з посади державним секретарем міністерства в порядку передбаченому законодавством про державну службу. Подібними є норми в ч. 7 ст. 12; ч. 4 ст. 20; ч. 5 ст. 21, котрі також акцентують увагу на законодавчо обґрунтованому призначенні та звільненні осіб.

Єдність державної політики. Принцип, який забезпечує функціонування організації державної влади з однією метою. Це можна прослідкувати завдяки ролі міністра при узгодженні діяльності міністерства та структурних підрозділів. Наприклад, згідно з пп. 4 ч. 4 ст. 10 державний секретар міністерства, відповідно до покладених на нього завдань, готує та подає міністру для затвердження плани роботи

міністерства, звітує про їх виконання. Подібну роль виконує керівник центрального органу виконавчої влади, який згідно з пп. 4 ч. 4 ст. 19 також подає на затвердження відповідному міністрові план роботи центрального органу виконавчої влади. Таким чином мета діяльності міністерства узгоджується між іншими.

Відкритість як принцип спрямований на забезпечення взаємодії виконавчої влади з суспільством. Знаходить своє відображення у пп. 3 ч. 1 ст. 7, згідно з яким міністерство забезпечує інформування та надання роз'яснення щодо здійснення державної політики. Окрім цього, пп. 4⁻¹ ч. 1 ст. 7 передбачає забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні.

Прозорість, на відміну від принципу відкритості, знаходить своє відображення в нормах закону, які регламентують внутрішню взаємодію органів влади. Підпункт 7 ч. 4 ст. 19 передбачає, що керівник центрального органу виконавчої влади забезпечує взаємодію центрального органу виконавчої влади зі структурними підрозділами міністерства та визначеним міністром. У підпункті 8 ч. 4 ст. 19 зазначено, що керівник центрального органу виконавчої влади забезпечує дотримання встановленого міністром порядку обміну інформації між міністерством і центральним органом виконавчої влади та вчасність її подання. Принцип прозорості може мати також зовсім інше тлумачення. Наприклад, висвітлення фінансових процесів міністерства в публічному просторі.

Відповідальність. Розкривається в: 1) негативних наслідках за вчинене правопорушення. Згідно з ч. 1 ст. 27 посадові особи в міністерстві та інших центральних органах виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність відповідно до законодавства. 2) Не менш важливим залишається питання щодо відновлення порушених відносин та відшкодування шкоди. Частина 2 цієї ж статті передбачає, що шкода, завдана незаконним рішенням, діями чи бездіяльністю посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави в порядку визначеному законом. У частині 3 при цьому акцентується увага на зворотній вимозі держави (регресу) до посадових осіб, які заподіяли шкоду.

Єдиноначальність. Принцип, який має тривалу історію. Він втілює ідею ієрархії в організації виконавчої влади та знаходить своє

відображення у трьох типах норм: 1) норми загальноорганізаційного характеру, які забезпечують порядок створення виконавчої влади. У ч. 1 ст. 1 передбачено, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Частина 3 ст. 5 акцентує, що утворення, реорганізація та ліквідація міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади здійснюється з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України. Первинний порядок функціонування міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, згідно з ч. 3 ст. 3 затверджується Кабінетом Міністрів України через відповідне положення. Це означає, що саме уряд визначає, хто, чим та як займається у виконавчій владі; 2) Норми управлінського характеру, які спрямовані на врегулювання порядку взаємодії між керівниками та підлеглими. У ч. 1 ст. 18, згідно з якою Уряд спрямовує та координує діяльність центральних органів виконавчої влади через міністра в порядку, визначеному цим законом та актами Кабінету Міністрів України. Згідно з ч. 4 ст. 9 перший заступник міністра, заступник міністра дають доручень, які обов'язкові для виконання державними службовцями, працівниками апарату міністерства та його територіальними органами. Згідно з пп. 9 ч. 4 ст. 19 керівник центрального органу виконавчої влади звітує перед міністром про виконання планів роботи центрального органу виконавчої влади. Частинами 2, 3 ст. 20 передбачено, що керівник затверджує структуру апарату центрального органу виконавчої влади; 3) Норми розпорядчого характеру відображені в ч. 2 ст. 15. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади. При цьому в ч. 9 та 10 ст. 15 передбачено, що накази міністерства можуть бути скасовані урядом повністю чи в окремій частині.

3. Огляд принципів функціонування місцевих державних адміністрацій

Згідно зі статтею 3 закон «Про місцеві державні адміністрації» передбачає такі принципи: верховенство права, пріоритетність прав людини, принцип відповідальності перед людиною та державою за

свою діяльність, законність, гласність, поєднання державних та місцевих інтересів [8].

Концепція *верховенства права* відображається у трьох принципах: принцип верховенства права, принцип пріоритетності прав людини та принцип відповідальності перед людиною та державою за свою діяльність. Подібно до огляду попередніх законів, знаходить своє відображення в нормах, пов'язаних з припиненням повноважень, правом на оскарження та скасування рішень: 1) у ст. 9 передбачено підстави припинення повноваження голів місцевих державних адміністрацій. Зокрема, Президентом України ухвалюється рішення про їх припинення в разі порушення Конституції України, законів України; втрати громадянства, виявлення подвійного громадянства, а також ухвалення рішення про відставку голови відповідної адміністрації, висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради та з інших підстав, які передбачені статтею. Як і в усіх подібних нормах, верховенство права знаходить своє відображення в гарантії того, що чиновник буде звільнений тільки за визначених обставин; 2) захист та відновлення прав шляхом оскарження рішень у адміністративний та судовий спосіб. Абзацом 4 ст. 38 передбачено, що рішення посадових осіб місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені до Президента України, органів виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду.

Принцип пріоритетності прав людини. Цей принцип означає, що у випадках співвідношення інтересів держави та прав людини під час ухвалення рішень органами виконавчої влади, пріоритет повинен надаватися саме правам людини. У відповідному законодавстві цей принцип знаходить своє відображення у регулюванні розгляду прохань, звернень громадян та соціальної роботи: 1) Відповідно до абз. 1-3 ст. 38 передбачає, що місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються для вирішення питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій. Посадові особи місцевих державних адміністрацій зобов'язані розглядати звернення громадян. Втім рішення ухвалюється чиновником на його розсуд і не обов'язково, що принцип пріоритетності буде дотриманий; 2) відповідно до ч. 7 ст. 20 місцеві

державні адміністрації здійснюють заходи щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Зазначене спрямовано на підтримку людей з особливими умовами життя, проблемами, складними ситуаціями та інше.

Принцип відповідальності перед людиною та державою за свою діяльність. У контексті принципу верховенства права принцип відповідальності за свою діяльність втілює «заборону сваволі» державних чиновників та низку інших позицій, передбачених 86 пленарним засіданням Венеційської комісії [2, с. 179]. Принаймні таким, повинно бути його теоретичне втілення.

Відповідальність виражається здебільшого в ієрархічній підпорядкованості нижчих органів вищим, відображаючись на таких рівнях: загальнодержавному, внутрішньоієрархічному, нормотворчому та загальнослужбовому: 1) відповідальність на загальнодержавному рівні передбачена ст. 30. Місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, а також підзвітні та знаходяться під його контролем; 2) відповідальність на внутрішньоієрархічному рівні передбачено абз. 1 ст. 10, абз. 1 ст. 11, ст. 40. Відповідно до них перший заступник та заступники голів місцевих державних адміністрацій, керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконуючи свої повноваження, несуть персональну відповідальність перед головами державних адміністрацій за стан доручених їм справ; 3) прикладом нормотворчої відповідальності виступає абз. 1 ст. 41, який передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством; 4) загальнослужбова відповідальність передбачена ст. 49. Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність згідно із чинним законодавством. Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть матеріальну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу».

Незважаючи на різноманіття форм відповідальності перед державою, на жаль, ми не можемо навести чіткого прикладу норми, яка б вказувала на відповідальність перед людиною за свою діяльність.

Принцип законності. У законодавстві про місцеві державні адміністрації цей принцип відображається через: виконання законів, створення нормативних актів, контролю за їх виконанням, а також скасування цих актів: 1) першочергово виконують законодавство. Пункт 1 статті 2 передбачає, що місцеві державні адміністрації забезпечують виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) Посадові особи створюють законодавство. Стаття 6 передбачає, що на виконання законодавства голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази; 3) важливою складовою є контрольна функція. Частина 1 стаття 28 передбачає, що місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірку стану додержання законодавства органами місцевого самоврядування, посадовими особами та іншими суб'єктами; 4) підзаконні акти можуть бути скасовані тільки вищими органами або у судовий порядок. Наприклад, абз. 1 ст. 43 регламентує, що акти місцевих державних адміністрацій, які суперечать українському законодавству можуть бути оскаржені до органів виконавчої влади вищого рівня або до суду. Своєчасово, згідно з абзацом 3 ст. 43 розпорядження голови державної адміністрації, що суперечить українському законодавству, скасовується Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Навіть сам факт регламентації скасування актів реалізовує принцип законності, стабілізуючи нормативно-правові позиції вищого законодавства.

Принципи гласності. Може тлумачитися синонімами «відкритості», «прозорості», «публічності» може розкриватися у 5 підходах: 1) Гласність процедур щодо вимог для посадових осіб передбачені ст. 12, зокрема, можуть бути призначені громадяни України, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою, регіональними мовами або мовами відповідно до вимог законодавства. Порядок призначення у абз. 3 ст. 8. передбачає, що кандидатури на посаду голів районних державних адміністрацій вносяться до уряду головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура; 2) заходи уникнення конфлікту інтересів. Згідно з абз. 2 ст. 12 особи до призначення на

посаду зобов'язані повідомити про працюючих у цьому органі близьких осіб; 3) взаємодія між органами, яка відображається в абз. 6 ст. 34. Голови адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами щодо питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень; 4) у взаєминах адміністрацій із суспільством. Відповідно до ч. 8 ст. 39 голови адміністрацій інформують населення про стан виконання повноважень; 5) при узгодженні прийняття актів з іншими органами, а також їх погодження та оприлюднення. Згідно з абз. 3 ст. 41 проекти актів підлягають погодженню з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади із питань державної регуляторної політики. Абзацом 4 передбачено, що проекти актів виносяться на громадське обговорення шляхом оприлюднення у порядку, передбаченому законодавством. Таким чином принцип гласності знаходить своє відображення майже в усіх ситуаціях організаційно-комунікаційного характеру.

Принцип поєднання державних та місцевих інтересів. Місцеві державні адміністрації – це сполучна ланка між центральною владою (уряду, міністерств, інших органи) та місцевим самоврядуванням (сільськими, селищними, міськими, районними, обласними радами та інші органи). Завданням принципу уникати конфліктів та збалансовувати відносини. Принцип відображається у таких статтях: 1) повноваження, делеговані різними суб'єктами. Зокрема ч. 7 ст. 2, а також ст. 14 передбачено, що місцеві адміністрації забезпечують реалізацію наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. Передача повноважень супроводжується передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень; 2) Захист інтересів відображається через управління власністю. Стаття 15 передбачає, що в управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм у встановленому законом порядку. У разі делегування районними чи обласними радами відповідних повноважень, то в управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад. Межі управління об'єктами державної власності передбачені ч. 1 ст. 19. Місцеві адміністрації сприяють створенню на переданих об'єктах системи управління якістю, системи еколо-

гічного управління, інших систем управління. Частина 2 передбачає також управління майном інших суб'єктів права власності; 3) Місцеві державні адміністрації можуть формулювати позиції фінансово-економічних програм. Захист інтересів із цього приводу передбачений у ч. 7 ст. 17. Місцева державна адміністрація розробляє пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб; формує обсяги продукції, що поставляються для місцевих потреб; 4) сфери діяльності, які враховують загальнодержавне та місцеве значення. Статтею 13 передбачено спільні для обох рівнів питання, які вирішують місцеві державні адміністрації: забезпечення законності, охорони прав і свобод, соціально-економічний розвиток відповідних територій, бюджет, фінанси, облік. Також передбачено питання науки, освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, сім'ї, молоді та інше. Варто згадати про норми контролю у вищезазначених сферах. Зокрема, ст. 16 регламентує, що місцеві адміністрації здійснюють контроль за: використанням державного майна, станом фінансової дисципліни, охороною лісів, надр, води, атмосферного повітря та інших ресурсів, Захист місцевих демократичних інтересів визначено абз. 2 ст. 39. Голови обласних адміністрацій, у випадках, передбачених законом, можуть порушувати перед парламентом питання про призначення позачергових виборів на місцевому рівні. Також у ч. 9 ст. 20 передбачено вирішення питання щодо найменування, перенайменування вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів, та інших споруд відповідно до закону. Згідно з ч. 10 ст. 20 ухвалюється рішення про присвоєння, зміну, коригування, анулювання адрес об'єктів нерухомого майна, а ч. 11 ст. 20 вказує на встановлення тарифів на суспільно важливі регулярні перевезення пасажирів. Тож державні сфери представлені повноваженнями щодо: державної регуляторної політики, фінансів, бюджету, транспорту, зв'язку, науки, освіта та інше, а сфера місцевого значення: промисловість, сільське господарство, охорону лісів, води, надр, питань щодо місцевих виборів, найменування вулиць, встановлення тарифів та інше.

4. Характеристика притаманних принципам недоліків

У процесі аналізу окрім загальних закономірностей застосування принципів, можна також виокремити низку недоліків їх використання.

Серед них прослідковуються такі: невизначеність принципів; порушення принципів; статті, які не відповідають принципам; неуніфіковане використання принципів.

1. *Невизначеність принципів.* Цей недолік відображається, з одного боку, у відсутності належного тлумачення. Тобто тільки в результаті доктринального тлумачення ми можемо припустити, що конкретний принцип втілений у конкретній нормі. Винятком із цього спостереження, хоч і в не прямий спосіб, можуть бути принципи колегіальності, відкритості та прозорості в згідно з ч. 3 та 4 ст. 3 закону Про Кабінет Міністрів України» [7]. З іншого боку, використання різних форм одного за замістом принципу. Неодноразово згадана концепція верховенства права, котра, відповідно до рішення Венеційської комісії відображається у законності, юридичній визначеності, забороні сваволі, доступу до правосуддя, забороні дискримінації та рівності перед законом [2, с. 177]. У статті 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» вона відображається у принципі верховенства права та принципі забезпечення і дотримання прав і свобод людини і громадянина [13]. У статті 2 закону України «Про місцеві державні адміністрації» вона відображена у принципі верховенства права; пріоритетності прав людини; відповідальності перед людиною та державою [8]. Тож в обох законах, окрім самого верховенства права, концепція знаходить своє відображення ще в одному чи двох (якщо не враховувати принцип законності) принципах. Недолік полягає у тому, що сутність одного явища виражається в різних формах, а це створює певну заплутаність. Із цього приводу краще було б зазначити один принцип та зафіксувати різні підходи до його вираження, ніж зафіксувати кілька подібних принципів та не вказати конкретного визначення для жодного з них.

2. *Порушення принципів або їх неефективне застосування.* Приклад цієї проблеми відображений у законі України «Про Кабінет Міністрів України». Підпунктом 7 пункту 1 статті 3 передбачено принципи відкритості та прозорості. Незважаючи на це, в ч. 8-10 ст. 46 цього ж закону передбачено, що засідання уряду стенографується, його рішення оформляються протоколом, який є офіційним документом. Та цей документ вважається внутрішнім актом конфіденційного характеру, доступ до нього надається тільки визначеним

суб'єктам [7]. У контексті принципу такої конфіденційності можна розглядати порушенням. У державі з демократичним режимом, де повинні залучатися громадяни з метою реалізації свого права участі в управлінні державними справами, де, зрештою, афішуються принципи відкритості та прозорості – засідання центрального органу виконавчої гілки влади відбувається у закритій формі і навіть супровідні документи мають закритий характер. Безумовно, існують питання, які не можна розглядати публічно з метою збереження державної таємниці, але не більше.

Також ст. 7¹ закону «Про місцеві державні адміністрації» регламентує утворення та реорганізацію районних державних адміністрацій. За змістом вона відображає принцип поєднання державних та місцевих інтересів, а також принцип законності та відповідальності перед людиною та державою. Проте пп. 1, 2, 3 абз. 3 цієї статті нівелюються вимоги кредиторів стосовно виконання зобов'язань районними державними адміністраціями. Хоч позиції і створюють вигідні гарантії для державотворчих процесів, проте наявні принципи відповідальності перед людиною та державою, пріоритетність прав людини, поєднання державних та місцевих інтересів (у частині інтересів місцевих підприємців) порушуються.

3. Істотним недоліком у застосуванні принципів є *наявність статей без чітких принципів*. Тобто це норми права, які не відповідають або відповідають дуже поверхово ідеям основоположних позицій.

Наприклад, законом України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено тільки принцип солідарної відповідальності. Проте, окрім пункту 1, який власне акцентує на солідарній відповідальності, пунктом 2 статтею 45 визначено, що члени уряду несуть особисту відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління. Наступними 3 та 4 частинами регламентовано дисциплінарну відповідальність та відповідальність за корупційне діяння і в обох випадках вони є особистими. Проте в принципах ідея особистої відповідальності жодним чином не зазначена [13].

Особливий характер має стаття 12 законодавства «Про центральні органи виконавчої влади». Вона визначає поняття, спосіб формування, повноваження та спосіб функціонування патронатної служби. Також частково зачіпає і принцип законності, єдності державної політики,

і єдиноначальності, і відповідальності. Втім, ця стаття не відповідає якомусь одному чіткому принципу, який робив би логічним сутність цього державного елементу та зміст його існування. Таким міг би бути принцип організаційності або принцип збалансованого адміністрування, принцип розподіленого управління чи принцип структурності влади або щось на кшталт того. І судячи з кількості статей цей принцип повинен мати фундаментальне значення.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» нестача принципів організаційності, структурності чи розподілу управління наявна також у статтях 42 – про організацію діяльності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій та 44 – про апарат місцевих державних адміністрацій.

У статті 28 зазначено п'ять позицій у переліку прав, якими володіє місцева державна адміністрація для реалізації повноважень. Пунктами 1 та 2 передбачено перевірку стану законності, а також перевірка та аналіз щодо питань результативності регуляторних актів. Ці права насправді дуже важливі, втім, окрім принципу законності, більше жодних принципів вони не відображають. Важливо те, що принцип контролю був би домінуючим для цих норм, але він відсутній у загальному переліку.

Можна, звичайно, це тлумачити як суб'єктивну точку зору, мовляв не все, що є в законі, потребує зв'язку з принципами, але, на наш погляд, відсутність зв'язку чи неточності – це ознаки прогалин з наслідками, а не ознаки продуманості законодавства.

4. Неуніфіковане використання принципів. Найбільшою проблемою, яка, на наш погляд, ускладнює функціонування виконавчої влади – це відсутність однорідності принципів щодо всієї вертикалі. На практиці виконавча влада в Україні відображена в трьох законах. У кожному із них є 6-7 принципів функціонування. Деякі з них спільні для всіх актів, наприклад, верховенство права та законність, проте є і відмінні, наприклад, поділ державної влади, єдність державної політики, пріоритетність прав людини. Виконавча влада за своєю природою – це ієрархічна структура, тому й організаційні принципи повинні бути спільними для всіх структурних елементів щоб одномірно їх наповнювати та послідовно поєднувати. Чітко визначені принципи дозволять збалансувати систему, узгодити роботу, створити тривкіші зв'язки.

За інших вся організація має природну розмитість, прогалини та системні неточності. Тож, якщо є принцип, то він повинен мати: 1) тлумачення; 2) статті, в яких реалізовується; 3) бути спільним для всієї вертикалі. Жодна стаття закону не може бути без первинного принципу.

5. Висновки

У результаті проведеного дослідження можемо визначити, що виконавча влада в Україні базується на трьох законах, які окремо врегульовують питання функціонування уряду, центральних органів виконавчої влади та місцеві державні адміністрації. Для кожного закону притаманний свій арсенал принципів функціонування. Для уряду – це 8 принципів (верховенство права, законність, поділ державної влади, безперервність, колегіальність, солідарна відповідальність, відкритість та прозорість); центральні органи влади – 9 принципів (верховенство права, забезпечення та дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервність, законність, єдність державної політики, відкритість, прозорість, відповідальність, єдиноначальність); для місцевих державних адміністрацій – це 6 принципів (верховенство права, пріоритетність прав людини, відповідальність перед людиною та державою, законність, гласність, поєднання державних та місцевих інтересів). Деякі із них повторюються (наприклад, верховенство права, законність чи гласність), а деякі мають унікальність (принцип колегіальності, єдності державної політики чи поєднання державних та місцевих інтересів). Втім така кількість та різноманіття фундаментальних ідей без належної уніфікації, що означає спільного ієрархічного застосування на всіх рівнях чітко визначеної групи принципів, створює недоліки для функціонування всієї виконавчої влади.

Такі недоліки можна розмежувати на чотири види: невизначеність принципів (стосується нестачі належного тлумачення); порушення принципів чи їх неефективне застосування (наприклад закритий доступ до стенограми засідання уряду, якщо не розглядають питання державної таємниці, суперечить принципам відкритості та прозорості); наявність статей, які не відповідають принципам (наприклад, стаття щодо особистої відповідальності урядовців суперечить передбаченому принципу солідарної відповідальності); та зрештою

вже зазначене неуніфіковане використання принципів (важливо щоб принципи мали спільне тлумачення, належне вираження в статтях та були одними для всієї вертикалі виконавчої влади). Наразі всі ці недоліки акумулюють основу тільки для втрати ефективності виконавчої влади і в жодний спосіб не посилюють результативність її роботи. Тож у перспективі наукових досліджень питання принципів залишається актуальним та потребує серйозної уваги в щодо удосконалення.

Список літератури:

1. Бараненко Д. Оптимізація системи та діяльності центральних органів виконавчої влади: адміністративно-правові засади : монографія. Херсон : Гельветика, 2020. 399 с.
2. Головатий С. “Верховенство права не працює”. Коментар до тексту документа Венеційської Комісії “Доповідь про правовладдя” (“Report on the Rule of Law”), що її ухвалено на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року (CDL-AD(2011)003rev). *Право України*. 2019. № 2019/11. С. 39. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2019-11-039> (дата звернення: 02.09.2025).
3. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Каб. Міністрів України від 17.06.2009 № 599 : станом на 21 верес. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
4. Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України : Постанова Каб. Міністрів України від 24.06.2016 № 394 : станом на 1 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-2016-п#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
5. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : Постанова Каб. Міністрів України від 12.08.2009 № 850 : станом на 1 серп. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-п#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1093-19#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV : станом на 8 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 02.09.2025).
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 : станом на 21 січ. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text> (дата звернення: 02.09.2025).

10. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 27.12.2017 № 1013-р : станом на 19 груд. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p#Text> (дата звернення: 02.09.2025).

11. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p#Text> (дата звернення: 02.09.2025).

12. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Каб. Міністрів України від 12.03.2005 № 179 : станом на 8 квіт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-p#Text> (дата звернення: 02.09.2025).

13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 02.09.2025).

14. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29.05.2001 № 345/2001: станом на 3 черв. 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2001#Text> (дата звернення: 02.09.2025).

15. Христинченко Н. Принципи відкритості у діяльності органів виконавчої влади: проблеми реалізації. *Наше право*. 2013. № 7. С. 47–52.

References:

1. Baranenko, D. (2020). *Optyimizatsiia systemy ta diialnosti tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady: Administratyvno-pravovi zasady : Monohrafiia* [Optimization of the system and activities of central executive bodies: Administrative and legal principles: Monograph]. Kherson: Helvetyka.

2. Holovaty, S. (2019). “Verkhovenstvo prava ne pratsiuiє”. komentar do tekstu dokumenta venetsiiskoi komisii “dopovid pro pravovladdia” (“report on the rule of law”), shcho yii ukhvaleno na 86-mu plenarnomu zasidanni 25–26 bereznia 2011 roku (cdl-ad(2011)003rev) [“the rule of law does not work”. commentary on the text of the venice commission’s report on the rule of law, adopted at its 86th plenary session on 25–26 march 2011]. *Pravo Ukrainy*, (2019/11), 39. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2019-11-039>

3. Khrystynchenko, N. (2013). Pryntsypy vidkrytosti u diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: Problemy realizatsii [Principles of openness in the activities of executive bodies: Implementation problems]. *Nashe pravo*, (7), 47–52.

4. Pro chervohi zakhody shchodo dalshoho zdiisnennia administratyvnoi reformy v Ukraini [On the next steps for further implementation of administrative reform in Ukraine], Ukaz Prezydenta Ukrainy № 345/2001 (2003). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2001#Text>

5. Pro Kabinetr Ukrainy [About the Cabinet of Ministers of Ukraine], Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy № 1093-VIII (2016). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1093-19#Text>

6. Pro mistsevi derzhavni administratsii [About local state administrations], Zakon Ukrainy № 586-XIV (2025). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

7. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [On the optimization of the system of central executive authorities], Ukaz Prezydenta Ukrainy № 1085/2010 (2014). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>

8. Pro skhvalennia Kontseptsii optymizatsii systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [On approval of the Concept of Optimization of the System of Central Executive Authorities], Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1013-r (2019). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-p#Text>

9. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady [On approval of the Concept for the development of the system for providing administrative services by executive authorities], Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 90-r (2006). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p#Text>

10. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady [About central executive authorities], Zakon Ukrainy № 3166-VI (2024). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

11. Pro uporiadkuvannia struktury aparatu tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady, yikh terytorialnykh pidrozdiliv ta mistsevykh derzhavnykh administratsii [On streamlining the structure of the apparatus of central executive authorities, their territorial divisions and local state administrations], Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 179 (2025). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-p#Text>

12. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administrativnoi reformy v Ukraini [On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine], Ukaz Prezydenta Ukrainy № 810/98 (2006). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

13. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministra Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Regulation on the Minister of the Cabinet of Ministers of Ukraine], Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 394 (2025). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-2016-p#Text>

14. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Regulations on the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine], Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 850 (2025). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-p#Text>

15. Pytannia konsultatyvnykh, doradchykh ta inshykh dopomizhnykh orhaniv, utvorenykh Kabinetom Ministriv Ukrainy [Issues of consultative, advisory and other auxiliary bodies established by the Cabinet of Ministers of Ukraine], Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 599 (2021). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-p#Text>