



УДК 351.3

## ОСНОВНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Рамазанова У.В., к. ю. н., науковий співробітник  
Національна академія внутрішніх справ

У статті здійснений аналіз змісту поняття адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та його структури, запропоновано критерії його визначення. На підставі проведеного аналізу автором надано поняття виконавчої влади та досліджено особливості адміністративно-правового статусу системи органів виконавчої влади України.

**Ключові слова:** правовий статус, органи виконавчої влади, система.

В статье осуществлен анализ содержания понятия административно-правового статуса органов исполнительной власти и его структуры, предложены критерии его определения. На основании проведенного анализа автором дано понятие исполнительной власти и исследованы особенности административно-правового статуса системы органов исполнительной власти Украины.

**Ключевые слова:** правовой статус, органы исполнительной власти, система.

Ramazanova U.V. MAIN ISSUES DEFINITION OF ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF EXECUTIVE POWER

In the article the analysis of what constitutes administrative and legal status of executive and its structure, suggested criteria for its definition. Based on the analysis provided by the author notion of executive power and the features of the administrative and legal status of the executive branch of Ukraine.

**Key words:** legal status, executive bodies, system.

**Актуальність теми.** Принципово важлива роль у забезпеченні злагодженого та ефективного функціонування державного механізму належить виконавчій владі. Саме вона втілює єдність, сутність та функціональну спрямованість держави. З ускладненням завдань забезпечення цілісності держави, соціально-економічного розвитку роль та значення її постійно зростають. Україна на сьогодні продовжує будівництво механізму сучасної держави як системи державних органів, установ і закладів для якісного й успішного управління суспільними справами. У цьому механізмі особливу роль відіграють органи виконавчої влади.

**Стан наукового дослідження.** У зв'язку з цим, як зазначає В. Б. Авер'янов, на даний момент «великого прикладного значення набуває проблематика, пов'язана з якісним покращенням організації та діяльності системи органів виконавчої влади, визначенням структурно-функціональних засад побудови цієї системи, шляхів оптимізації розмежування компетенції та відповідальності органів виконавчої влади як по «вертикалі», так і по «горизонталі»...» [1, с. 5].

Конституційна модель організації виконавчої влади в Україні передбачає наявність певної кількості органів виконавчої влади, які у сукупності складають систему органів виконавчої влади.

Необхідно також зазначити і відмінність між поняттям «система державних органів виконавчої влади» та поняттям «механізм виконавчої влади». Так, В. М. Кириченко зазначає: «Механізм виконавчої влади...являє собою відносно розгалужену систему державних органів, які функціонують на центральному та місцевому рівнях та володіють як загальною, так і галузевою компетенцією». Позитивною рисою такого визначення є те, що воно не

обмежує коло суб'єктів виконавчої влади державними органами виконавчої влади, проте і не враховує той факт, що виконавча влада може здійснюватись не тільки органами державної влади, але й іншими органами публічної влади, зокрема органами місцевого самоврядування, які є елементами механізму виконавчої влади, проте не є складовими системи органів виконавчої влади [2].

В. М. Гарашук формулює таке визначення системи органів виконавчої влади: «Система органів виконавчої влади – сукупність органів державної влади, які наділені компетенцією в галузі державного управління, кадровими, фінансовими, матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами, необхідними для здійснення діяльності методами і формами, конституційно визначеними для даної гілки влади» [3].

І. О. Полянський зазначає: «Система виконавчої влади визначається як підсистема державної влади, що має визначену структурну побудову, яка включає рівні (побудову по ієрархічній вертикалі); ланки (однорівневі утворення однорідних органів); види і форми органів виконавчої влади» [4]. Подібне висловлює і В. Б. Авер'янов: «...з одного боку, апарат державного управління (а значить, і система органів виконавчої влади) входить як складова частина у більш загальне системне утворення (так звану макросистему), яким у цілому виступає держава, точніше державний апарат (механізм). З іншого боку, апарат управління включає в себе більш прості складові частини, які також є системами (у відношенні до апарату в цілому – підсистемами). Останні у свою чергу складаються з наступних систем, ще більш простих і т. ін.» [5].

**Виклад основного матеріалу.** Максимальну межу членування будь-якої системи характеризує поняття «елемент». Щодо апа-

рату управління (а значить, і системи органів виконавчої влади) у ролі елемента виступає кожний самостійний орган виконавчої влади. І. О. Полянський зазначає: «Первинною і основною структурною одиницею системи органів виконавчої влади є орган виконавчої влади» [4, с. 186]. У свою чергу О. Д. Крупчан вказує: «Можна зробити висновок, що кожний орган виконавчої влади слід передусім розглядати як частину більш загальної системи (сукупності всіх органів виконавчої влади)» [6].

Як і у випадку з визначенням виконавчої влади, єдиним сформованим у нормативно-правових актах України визначенням органу виконавчої влади є визначення, запропоноване в Концепції адміністративної реформи в Україні, а саме: «Органи виконавчої влади – це самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої». Тут необхідно зазначити деяку узагальненість даного визначення та використання такого досить суперечливого в науковому плані терміна, як «гілка влади» [7].

Взагалі, в сучасній науковій літературі сформовані різноманітні визначення органів виконавчої влади:

Більш розгорнуте визначення порівняно з вищеведеним формулює Д. М. Овсянко: «Орган виконавчої влади – це така організація, яка є частиною державного апарату, має компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється в порядку, встановленому законом або іншим нормативно-правовим актом, користується певним методом при здійсненні своєї діяльності, наділена правом виступати від імені держави і покликана в порядку виконавчої і розпорядчої діяльності здійснювати постійне керівництво господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом» [8].

Загалом подібним вищевказаному визначенню органу виконавчої влади є визначення, запропоноване Ю. М. Старіловим: «Орган виконавчої влади – це державна організація, яка є частиною системи органів державної влади, встановлена самою державою для виконання і забезпечення виконання законів та інших нормативно-правових актів, здійснення функцій державного управління у всіх сферах життя держави й суспільства за допомогою застосування спеціальних форм і методів здійснення управлінських дій, який притаманна відповідна структура, компетенція, державно-владні повноваження і штат державних службовців» [9, с. 129-130].

Таким чином, поняття виконавчої влади можна визначити таким чином: *виконавча влада – це один зі складових елементів державної влади, який діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівня, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на який Конституцією України і законами України покладається реалізація низки базових функцій, серед яких домінуюче місце займає функція виконання законів.*

Позитивною рисою таких детальних визначень поняття органу виконавчої влади є те, що вони намагаються в рамках своїх положень зафіксувати перелік основних ознак, який характеризує відповідний орган. Проте основним недоліком таких визначень можна назвати відсутність критерію відмежування державних органів виконавчої влади від інших суб'єктів виконавчої влади.

Ось чому визначення В. К. Колпакова, яке містить відповідний критерій відмежування, є більш прийнятним. Сформульовано воно таким чином: «Орган державної виконавчої влади – це носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади» [10].

На сьогодні ми можемо констатувати відсутність якісного нормативно-правового визначення державного органу виконавчої влади. Однак Конституція України фіксує відокремленість державних органів виконавчої влади від органів публічної влади інших видів. Це досягнуто в тексті Конституції України шляхом використання узагальнюючого для всіх органів держави терміна «органи державної влади» (стаття 5 Конституції України), а також виділення серед останніх таких видів, як «органи законодавчої, виконавчої та судової влади» (стаття 6 Конституції України). Про наявність системи органів виконавчої влади в Україні свідчить Розділ VI Конституції України під назвою «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади»: зокрема, норма частини першої статті 113 Конституції України проголошує: «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» [11].

Визнання теоретичного і практичного розуміння системи органів виконавчої влади, а отже, організації цієї системи підтверджує наявність певних ознак у сукупності цих органів, притаманних власне соціальним системам, зокрема таких, як: єдність цільового призначення; функціональна самодостатність; ієрархічність внутрішньої самоорганізації; субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками.

Відповідно, системний підхід до організації виконавчої влади дає можливість зробити висновок про багаторівневості системи органів виконавчої влади. Як вказує І. О. Полянський, система органів виконавчої влади передбачає певний зв'язок їх по вертикалі й означає посилення централізації у взаємовідносинах органів виконавчої влади. Таким чином, з одного боку, органи виконавчої влади характеризуються оперативною самостійністю, а з іншого – єдністю та системністю, що обумовлює певну ієрархію рівнів та сполучення принципів централізації й децентралізації [4].

У цілому за Конституцією України в системі органів виконавчої влади можна виділити структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

- 1) вищий рівень – Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний рівень – міністерства, державні комітети та інші підвідомчі Кабінету Міністрів України центральні органи виконавчої влади;



3) місцевий, або територіальний рівень, на якому паралельно функціонують: органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації; органи спеціальної – галузевої та функціональної – компетенції, які можуть бути як безпосередньо підпорядкованими центральним органам виконавчої влади, так і перебувати у підпорядкуванні місцевих органів виконавчої влади.

Відповідно до вищенаведених організаційно-правових рівнів системи органів виконавчої влади України були вказані основні види органів виконавчої влади України з точки зору структурної ієрархії системи, а також відповідно до характеру компетенції.

Проте, як зазначає В. Б. Авер'янов, органи управління (а значить, і органи виконавчої влади) можуть також поділятися залежно:

- від сфери дії – на органи управління економікою (народним господарством), соціально-культурним розвитком, в адміністративно-політичній сфері;
- від методів прийняття рішень – на колегіальні та єдиноначальні [1].

В. М. Гаращук зазначає: «Багатоманітність організаційних форм органів у системі виконавчої влади визначає її внутрішню структуру». Однак вирішальним для визначення характеру системи органів виконавчої влади будь-якої країни є чітке визначення найвищої ланки самої виконавчої вертикалі, яка має виконувати в системі роль керуючого центру [3].

На основі аналізу відповідних норм Конституції України можна стверджувати, що вищий структурно-організаційний рівень системи державних органів виконавчої влади України характеризується дуалізмом структурної побудови виконавчої влади. Це означає, що в основу побудови управлінської вертикалі України покладається модель «складного центру», відповідно до якої Кабінет Міністрів України структурно входить до системи органів виконавчої влади саме як окрема ланка цієї системи, про що прямо зазначає частина 1 статті 113 Конституції України. У свою чергу Президент України також залучається до системи органів виконавчої влади, проте лише функціонально – через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади, про що зазначають норми статей 106 та 118 Конституції України. Ось чому при визначенні структурних ланок організаційно-правових рівнів системи органів виконавчої влади України часто зазначають що вищий організаційно-правовий рівень системи складає Кабінет Міністрів України у функціональній взаємодії з Президентом України [10].

При дослідженні системи органів виконавчої влади окремої уваги заслуговує її нормативно-правове забезпечення. О. Д. Крупчан вказує: «Конституційна регламентація засад організації виконавчої влади є за повнотою та конкретністю нерівномірною щодо органів різного рівня та аспектів їх функціонування». Якщо питання конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій врегульовані нормами Конституції України більш детально, то конституційно-правовий статус централь-

них органів виконавчої влади врегульований значно менше, і навіть можна зазначити? що опосередковано [6].

Відповідно до п. 12 ст. 92 Конституції України «виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади...», у свою чергу ч. 2 ст. 120 Конституції України деталізує вищезазначену норму: «Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України». Дані норми Конституції України прямо передбачають прийняття відповідних конституційних законів щодо організації та діяльності державних органів виконавчої влади України, тим самим зазначаючи основоположний, узагальнюючий і невичерпний характер регулювання зазначених питань безпосередньо нормами Конституції України та передбачаючи в майбутньому їх детальне регулювання.

На сьогодні необхідно зазначити, що вигоди норм п. 12 ст. 92 та ч. 2 ст. 120 Конституції України повністю не реалізовані. Початком відповідного законодавчого забезпечення організації та діяльності системи органів виконавчої влади можна назвати прийняття Верховною Радою України Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року. Щоправда, необхідно вказати, що особливості правового статусу, порядок формування та припинення здійснення повноважень, структуру й компетенцію ряду центральних органів виконавчої влади врегульовано Законами України, які були прийняті переважно до моменту виникнення чинної Конституції України (мова йде про: Закон України «Про антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 року, Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року, Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року та ін.). Звичайно, ці закони відповідно до ст. 1 Розділу XV Конституції України є чинними лише в частині, що не суперечить чинній Конституції України.

**Висновок.** Проведений вище аналіз поглядів вчених на визначення змісту поняття «адміністративно-правовий статус» свідчить, що дана категорія перебуває в постійному полі зору вчених, що також свідчить про важливість та актуальність її визначення. Спираючись на погляди вчених, що висловлені в науковій та навчально-методичній літературі щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус», необхідно погодитися з А. П. Даниленко [12, с. 190] в тому, що найбільш повною та ґрунтовною є позиція вчених, які до змісту адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації відносять такі елементи: а) цільовий блок, б) структурно-організаційний блок, в) компетенційний блок. Вбачається, що саме наведена структура у своїй єдності дозволяє в повному обсязі відобразити особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні.

Виконавча влада будь-якої країни існує у формі правового інституту як сукупності правових норм, які встановлюють систему суб'єктів виконавчої влади, їх компетенцію,

основні завдання, принципи, методи та порядок їх діяльності, врегульовують особливості взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, процедури формування та припинення діяльності.

Систему органів виконавчої влади варто визначити як сукупність органів державної влади з визначеним статусом органу виконавчої влади, що утворюють підсистему державної влади, яка має визначену структурну побудову, включає рівні (побудову за ієрархічною вертикаллю); ланки (однорівневі утворення однорідних органів); види і форми органів виконавчої влади, наділених компетенцією у сфері державного управління.

У контексті даного питання необхідне прийняття загального рамочного закону щодо всієї системи виконавчої влади України. Однак до цього часу не розроблений і не розглянутий закон про виконавчу владу, незважаючи на те, що це питання давно поставлено на порядок денний.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К.: Ін Юре, 1997. – 48 с.
2. Кириченко В. М. Порівняльне конституційне право :

навч. посіб. / В. М. Кириченко. – К.: Центр навчальної літератури, 2014. – 256 с.

3. Адміністративне право : підруч. / [Гарашук В. М., Богуцький В. В. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуя. – Х.: Право, 2013 р. – 656 с.

4. Полянский И. А. Административное право : [учебник] / И. А. Полянский. – М.: Эксмо, 2009. – 928 с.

5. Авер'янов В. Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Вісник академії правових наук України. – № 2/37 – 2005. – 317 с.

6. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади: [моногр.] / О. Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.

7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 липня 1998 р. №810/98.

8. Овсянко Д. М. Административное право [Текст] : учеб. пособие для юрид. фак. и ин-тов / Д. М. Овсянко. – М.: Юрист, 2001. – 448 с.

9. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 927 с.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков. – 2-ге вид., допов. – К.: ЮрінкомІнтер, 2000. – 752 с.

11. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Даниленко А. П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / А. П. Даниленко / Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 187–190.

УДК 342.924

## ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ПІД ЧАС УКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

Сіренко А.М., аспірант

кафедри адміністративного та фінансового права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Стаття присвячена аналізу окремих ознак адміністративно-правових відносин, які виникають під час укладення адміністративного договору. Звертається увага, що адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, у яких обов'язки і права сторін мають взаємний характер.

**Ключові слова:** правовідносини, норми права, адміністративно-правові відносини, органи публічної влади, адміністративний договір.

Статья посвящена анализу признаков административно-правовых отношений, возникающих при заключении административного договора. Обращается внимание на то, что административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений, у которых обязательства и права носят обратный характер.

**Ключевые слова:** правоотношения, нормы права, административно-правовые отношения, органы публичной власти, административный договор.

Sirenko A.M. ATTRIBUTE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS ATTACHED TO ADMINISTRATIVE CONTRACT

The article analyzes the characteristics of administrative legal relations which arising at the conclusion of administrative contract.

**Key words:** legal relations, rule of law, administrative and legal relations, bodies, public authorities, administrative contract.

**Постановка проблеми.** Правовідносини належать до фундаментальних категорій науки адміністративного права. Саме у правовідносинах найбільш рельєфно відображається специфіка методу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Адміністративно-правові відносини нерозривно

пов'язані із суспільними відносинами, нормами права, юридичними фактами та іншими соціально-правовими категоріями і є взаємозалежними.

Реалізуючи конституційний принцип, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, її головним обов'язком є захист і