

УДК 342.51

Я.Б. ГЛУЩЕНКО, Київський адміністративний суд

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ключові слова: органи виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання

В умовах реформування органів виконавчої влади, що відбувається сьогодні в Україні, дослідження сутності та особливостей органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання є дуже актуальним питанням. Втім, для з'ясування адміністративно-правових засад реформування органів виконавчої влади в умовах адміністративної реформи, необхідно, перш за все, проаналізувати з теоретичної точки зору, що собою представляють органи виконавчої влади, виокремити сутність, призначення цих органів, а також окреслити особливості органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Дослідження окреслених в даній статті не можливе без попереднього з'ясування таких понять, як «органи виконавчої влади», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «об'єкт адміністративно-правового регулювання».

До висвітлення сутності, особливостей, які притаманні органам виконавчої влади, свого часу привертали увагу такі науковці: В.Б. Авер'янов, Н.М. Азаркін, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Л.Л. Богачова, В.В. Богуцький, Ю.П. Битяк, В.Н. Гаращук, В.А. Греченко, К.Г. Волинка, Б.С. Єбзеєв, М.С. Кельман, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Т.М. Кравцова, С.П. Кисіль, О.В. Кузьменко, Н.Ф. Лата, В.Я. Малиновський, О.Г. Мурашин, Н.Р. Нижник, В.М. Селіванов, О.Ф. Скакун, С.Г. Сте-

ценко, В.Д. Ткаченко, О.В. Хоменко, В.Н. Хропанюк, А.М. Цветков, М.В. Цвік, В.М. Шаповал та деякі інші. Однак ці питання потребують подальшого наукового дослідження.

Тому метою статті є дослідження тенденції розвитку наукової думки стосовно місця і ролі органів виконавчої влади, виокремити їх особливості як об'єкту адміністративно-правового регулювання з точки зору втілення в життя положень пропонованих Концепцією адміністративної реформи України.

У будь-якому історичному суспільстві для підтримання в ньому порядку потрібно регулювання за допомогою соціальних норм, так зване соціальне регулювання. Регулювати – значить спрямовувати поведінку людей, їх груп і всього суспільства, уводити їх діяльність у певні рамки. Розрізняють два види соціального регулювання: індивідуальне (упорядкування поведінки конкретної особи, у конкретному випадку) і нормативне (упорядкування поведінки людей за допомогою загальних правил – зразків, моделей, що поширюються на усіх, на всі подібні випадки). Поява нормативного соціального регулювання послужила якісним поштовхом до становлення (виникнення та розвитку) права [1, с.210].

Розвиток людського суспільства призводив до появи таких державних органів, які в цілому дозволяли забезпечити його оптимальне функціонування. Механізм держави характеризується досить широким різноманіттям структурних та функціональних компонентів, проте його основними рисами визнаються: а) наявність людей, які спеціально виконують функції управління (законотворчість, виконання законів, їх охорона від порушень); б) наявність складної системи органів та установ, які знаходяться у тісному взаємозв'язку під час здійснення своїх безпосередніх владних повноважень; в) забезпечення функцій усіх ланок державного апарату організаційними та фінансовими засобами, а у необхідних випадках – і примусовим впливом [2, с.134–135]. Пригадаємо, що у класичній теорії поділу влади її один із засновни-

ків – французький політичний мислитель Шарль Луї Монтеск'є – говорив не тільки про поділ змісту самої влади, скільки про: а) політичний поділ праці з керівництва державою; б) розподіл владних повноважень між різними соціальними верствами [3, с.73].

В науковій літературі можна знайти чимало дефініцій поняття «виконавча влада», «органи виконавчої влади». Конституційно закріплене положення ч.1 ст.6 стосовно того, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [4] є відправною точкою розкриття сутності та особливостей органів виконавчої влади, як об'єкта адміністративно-правового регулювання. За умов поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки особливість виконавчої влади полягає в тому, що саме вона забезпечує практичне виконання законів та інших правових актів державних органів [5, с.52].

Вияви влади є необмеженими в людському житті, всеохоплюючими, якщо брати всі її види, типи та різновиди. Безпосередньо світ влади – це вся та значна область життя суспільства, основним змістом і змістом існування якої є ефективний вплив на людей з метою регулювання їх співжиття, налаштування взаємоприспосовування, розробка різних інституцій, що дозволяють людям жити, працювати і по можливості радіти спільному життю [6, с.49]. Продовжуючи наукову думку, О.М. Бандурка та В.А. Греченко відзначають, що виконавча влада має відверто «силовий» характер, оскільки функціонування державної влади знаходить своє втілення в адміністрації, яка нерідко вирішує і долі людей, і життєво важливі для них питання, в безпосередньо силових формуваннях: армії, органах безпеки, міліції. Все це складає об'єктивну основу для концентрації державної влади саме виконавчими органами [6, с.152].

В наукових колах існує певна думка, що органи виконавчої влади – це структурно самостійна частина державного апарату, яка наділена чітко визначеними повноваженнями та здійснює державне управління в економіч-

ній, соціально-культурній чи адміністративно-політичній сфері [7, с.106–107]. Деякі науковці вважають, що виконавча влада – це відокремлена в умовах поділу влад гілка влади, яка має прерогативу виконувати прийняті парламентом закони та інші рішення. Виконавча влада здійснюється урядом, який у різних країнах називається по-різному: в США – Адміністрація Президента, в Італії – Рада Міністрів, у Росії – Уряд, в Україні – Кабінет Міністрів. Згідно з Конституцією України вищим органом у системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Очолює Кабінет Міністрів Прем'єр-міністр України. До системи виконавчої влади крім Кабінету Міністрів входять центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети та інші відомства, а також місцеві державні адміністрації. Основною функцією виконавчої влади є виконання законів. Окрім того, виконавча влада здійснює функцію підзаконного регулювання суспільних відносин, тобто приймає підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, Кабінет Міністрів України приймає на основі Конституції та законів України постанови [8, с.125].

В свою чергу, В.Я. Малиновський визначає органи виконавчої влади як самостійний вид органів державної влади, які у відповідності з конституційним принципом поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади та наділені для цього відповідною компетенцією [9, с.381].

Дефініція «орган виконавчої влади» в деяких наукових працях російських вчених визначається як «структурний підрозділ державно-владного механізму (державного апарату), що створюється спеціально для щоденного функціонування в системі поділу влади з метою втілення в життя (виконання) законів у процесі керівництва (регулювання) економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства» [10, с.151].

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко формулюють визначення органу виконавчої влади як «носії державної виконавчої влади, що ре-

алізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно-зафіксований) статус органу державної виконавчої влади» [11, с.91]. З цим не погоджується Н.Ф. Лата, яка в дисертаційному дослідженні відзначає, що «варто було б звернути увагу на юридичну некоректність такого визначення, адже, як вже вказувалося, з поняття «органи державної виконавчої влади» на конституційному рівні виключений термін «державної». Тому, на думку автора, варто вживати єдину термінологію, запропоновану Конституцією України» [12, с.42].

На думку Н.Р. Нижник, органи виконавчої влади – це сукупність, хоча в цілому й однорідних державних органів, але таких, що суттєво відрізняються один від одного характером компетенції та організаційної структури, специфікою форм діяльності [13, с.168]. Л.В. Коваль відзначає, що органи виконавчої влади України – це не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність органів, у якій всі складові частини взаємопов'язані і водночас складають самостійні підсистеми органів зі своїми особливостями завдань, організаційної структури, функцій, компетенції та з визначеною автономією кожного окремого органу [14, с.38–39].

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнається організація, яка є частиною державного апарату, має визначену компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюється у порядку, встановленому законом чи іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати від імені і за дорученням держави і покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю [15, с.66].

На нашу думку, наведене визначення доволі змістовно та повно розкриває сутність органів виконавчої влади та вказує на ті аспекти, які потребують особливої уваги в даному дослідженні, адже для розкриття проблем, пов'язаних з адміністративно-правовими за-

садами реформування органів виконавчої влади в умовах адміністративної реформи обов'язковим є з'ясування та уточнення структури органів виконавчої влади, функціональних напрямків їх діяльності, компетенції органів виконавчої влади та методів їх роботи, які використовуються у повсякденній діяльності.

Сутність виконавчої влади, відзначає колектив науковців, зводиться до такого: 1) виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні – атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, й здійснюється поряд із законодавчою та судовою в тісній взаємодії. 2) виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабі. На неї покладено найбільшу частину загальнодержавних функцій. 3) виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднать, праві й можливостях підкоряти своїй волі інших. 4) виконавчу владу здійснюють на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, водночас, відсутні органи виконавчої влади (державного характеру). Немає їх і на рівні села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування. 5) виконавча влада не може отожднюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості. 6) виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділено виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів – виконавчої влади – здійснюють державне

управління, виконавчу й розпорядчу діяльність [16, с.15]. Покликання цієї влади, відзначає Б.В. Авер'янов, полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [17, с.18–20].

Необхідно погодитися з позицією науковців, які вважають, що призначення виконавчої влади полягає у: 1) виконанні рішень, прийнятих безпосередньо народом або його представницькими органами; 2) втіленні вираженої в законах волі суспільства; 3) розробці та реалізації програм розвитку суспільства; 4) забезпеченні дотримання законодавчих норм (дії органів виконавчої влади мають спиратися на закони й бути спрямованими на їх виконання); 5) нормотворчій діяльності (видання указів, розпоряджень); 6) організації, здійсненні й управлінні внутрішніми й зовнішніми справами в державі; 7) управлінні галузями народного господарства; 8) управлінні функціонуванням органів та установ, що забезпечують повсякденну життєдіяльність людей і громад; 9) забезпеченні громадського порядку, стабільності й безпеки в суспільстві; 10) захисті прав і свобод людини і громадянина [18, с.132].

А.М. Цветков, аналізуючи систему центральних органів виконавчої влади, виокремив суттєві ознаки, притаманні органу виконавчої влади в цілому. Встановлено, що він (орган виконавчої влади): а) є відносно автономною складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади; б) має свій відповідний статус; в) діє від імені держави; г) наділений окремими функціями та є носієм встановленого обсягу державно-владних (юридично-владних) повноважень, необхідних для виконання покладених на нього завдань; г) орієнтований на підставі закону на певну державну діяльність; д) діє на основі принци-

пів державної служби; е) є структурно організованим, а також має необхідне матеріальне, фінансове, інформаційне та інше забезпечення. Орган виконавчої влади, крім того, являє собою різновид державної організації, в складі якої є: власне його апарат і можуть бути відповідні державні установи і підприємства. Усі ці ознаки тісно взаємопов'язані між собою. Недооцінка або ігнорування цих зв'язків порушує властиві їм пропорції, що призводить до мало-ефективності діяльності органу [19, с.49–50].

Аналіз вищезазначених наукових думок стосовно місця, ролі, сутності та особливостей органів виконавчої влади, як об'єкту адміністративно-правового регулювання, дає нам можливість зробити деякі висновки.

На нашу думку, орган виконавчої влади – створена на основі Конституції України, Законів України та інших нормативно-правових актів державна організація, основним завданням якої є практична реалізація чинного законодавства в адміністративно-політичній, економічній та соціально-культурній сфері, яка наділена чітко визначеною компетенцією та певними повноваженнями представляти інтереси держави, має конкретно визначену організаційну структуру та територіальний масштаб діяльності.

Тільки в демократично розвинутому суспільстві, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, за умови поділу влади на законодавчу, судову та виконавчу, на останню покладається функція ефективною та оперативною реалізації положень чинного законодавства стосовно реалізації прав, свобод та законних інтересів громадянина та людини.

З точки зору адміністративного права та процесу слід відзначити, що органам виконавчої влади притаманні ознаки як суб'єкта, так і об'єкта адміністративно-правового регулювання. В ході поетапного втілення в життя адміністративної реформи, хоча на нашу думку і не послідовного, організація, реорганізація, ліквідація певних органів виконавчої влади, здійснюється трансформація об'єктів

адміністративної реформи в її суб'єкти та іноді спостерігаються і зворотні процеси.

Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Причому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою не можливе без державного управління. Водночас нормативно-правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах. Як правило, воно застосовується в економічній, соціально-культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльності. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний. Проте в інших сферах діяльності держави (наприклад, оборона, державна виконавча служба, діяльність органів внутрішніх справ тощо) ширше використовуються методи прямого державного впливу на органи управління, й тому обсяг державного регулювання істотно зростає [5, с.66].

У свою конструкцію механізм правового регулювання включає норми права, правовідносини, акти тлумачення норм права, правову свідомість і правову культуру та акти реалізації норм права. З допомогою норм права законодавець встановлює права та обов'язки певних суб'єктів і, власне, створює необхідні умови для розвитку правовідносин [20, с.24].

Безпосереднє регулювання діяльності органів виконавчої влади, як об'єкту правового регулювання здійснюється завдяки адміністративно – правового методу. На наш погляд, сутність адміністративно-правового регулю-

вання діяльності органів виконавчої влади полягає в наступному: 1) чітко нормативно визначені завдання і функції кожного виконавчого органу в системі органів виконавчої влади України; 2) закріпленні компетенція та повноваження цих органів та їх посадових осіб; 3) закріпленні організаційно-штатна структура цих органів; 4) кожна структурна одиниця системи органів виконавчої влади підпорядкована по «вертикалі» відповідному вищому органу; 5) діяльність органів виконавчої влади здійснюється за принципом «дозволене те, що прямо передбачено законом»; 6) нормативно визначені процедури реалізації адміністративно-правових норм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
2. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособие [для вузов] / В. Н. Хропанюк ; под. ред. В. Г. Стрекозова. – М. : Дабаров, Ткачев, Димов, 1995. – 384 с.
3. Азаркин Н. М. Монтескье / Н. М. Азаркин. – М. : Юрид. лит., 1988. – 128 с.
4. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
6. Бандурка О. М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть : монографія / О. М. Бандурка, В. А. Греченко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.
7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
8. Загальна теорія держави і права : підруч. [для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
9. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. –

Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

10. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристь, 1999. – 728 с.

11. Колпаков В. К. Административное право Украины : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

12. Лата Н. Ф. Административно-правовое регулирование нормотворческой деятельности органов исполнительной власти: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лата Наталья Федоровна. – К., 2004. – 198 с.

13. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Реформування державного управління в Україні / Н. Р. Нижник // Проблеми і перспективи ; наук. кер. Цветков В. В. – К. : Оріяни, 1998. – 268 с.

14. Коваль Л. В. Административное право : курс лекцій / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.

15. Административное право Украины : учеб. [для студ. высш. учеб. заведений юрид.

спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.

16. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

17. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

18. Основы демократии : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / за заг. ред. А. Колодій. – Вид. 2-ге, стереотипне. – К. : Ай Бі, 2004. – 668 с.

19. Цветков А. М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Цветков Андрій Михайлович. – Х., 2003. – 224 с.

20. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.

Глуценко Я. Б. Сутність та особливості органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання / Я. Б. Глуценко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 173–178 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11gjbapr.pdf>

Виконано дослідження тенденції розвитку наукової думки стосовно місця і ролі органів виконавчої влади, виокремити їх особливості як об'єкту адміністративно-правового регулювання з точки зору втілення в життя положень пропонує Концепцією адміністративної реформи України.

Глуценко Я.Б. Сущность и особенности органов исполнительной власти как объекта административно-правового регулирования

Выполнено исследование тенденции развития научной мысли о месте и роли органов исполнительной власти, выделены их особенности как объекта административно-правового регулирования с точки зрения воплощения в жизнь положений, предлагаемых Концепцией административной реформы Украины.

Glushchenko JA.B. Essence and Features of Enforcement Authorities as Object of is Administrative-Legal Regulation

Research of the tendency of development of scientific thought on a place and role of enforcement authorities is executed, their features as object of is administrative-legal regulation from the point of view of an embodiment at a life of the positions offered by the Concept of administrative reform of Ukraine are allocated.