

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.565

**І. А. АРТЕМЕНКО,***кандидат юридичних наук, доцент,**докторант Одеського державного університету внутрішніх справ*

## ДОКТРИНАЛЬНА ОСНОВА ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

Досліджено наукові позиції вчених щодо розуміння категорії «орган виконавчої влади» з метою розкриття його сутності як суб'єкта адміністративно-процесуального права. Запропоновано розглядати орган виконавчої влади з позиції організації, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю.

**Ключові слова:** *орган виконавчої влади, державний орган, державний механізм, адміністративно-процесуальне право.*

Одним із суб'єктів публічної адміністрації є органи виконавчої влади, що визначає необхідність всебічного дослідження та характеристики їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. З практичної точки зору, необхідність всебічного аналізу адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади полягає в тому, що цій категорії приділялось недостатньо уваги з боку науковців, незважаючи на те, що теорія діяльності органів виконавчої влади належить до провідних категорій юридичної науки і посідає визначне місце в її понятійному апараті, виступає своєрідним інструментом наукового аналізу функціонування адміністративних процесуальних правовідносин.

Перш ніж характеризувати адміністративно-процесуальну правосуб'єктність органів виконавчої влади, необхідно проаналізувати категорію «органи виконавчої влади» та визначити її сутність.

У свою чергу, органи виконавчої влади є одним з різновидів органів держави. Тому лише після розкриття загальних рис, які притаманні всім без винятку державним органам, можна аналізувати органи виконавчої влади в аспекті їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.

Стан наукової розробленості цієї проблематики потребує комплексного дослідження, особливо в умовах докорінного реформування органів виконавчої влади в умовах сьогодення. Безсумнівний внесок у розкриття досліджуваної

тематики в цілому зробили: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, С. В. Ківалов, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, О. А. Машков, Ю. В. Мельник, Н. Р. Нижник, В. М. Шаповал та інші вчені.

**Мета** нашої роботи полягає в дослідженні наукових позицій учених щодо розуміння категорії «орган виконавчої влади»; виокремленні характерних ознак органів виконавчої влади на відміну від інших державних органів з подальшим розкриттям його сутності як суб'єкта адміністративно-процесуального права.

Джерелом вітчизняних теоретичних конструкцій щодо державних органів треба вважати погляди німецьких учених XIX ст., найбільш відомий з яких Г. Еллінек. Саме він одним із перших в юридичній науці запропонував цілісну теорію державних органів, яка в різних інтерпретаціях існує й сьогодні. У своїх працях він сформулював своєрідну догму, за якою необхідність державних органів випливала із самої суті держави як єдиного організованого союзу. Тим самим непрямо засвідчувалося формальне поняття державного органу – структурний елемент єдиного організованого союзу. При цьому вчений зазначав, що держава й органи утворюють єдине ціле. На його думку, держава може існувати лише опосередковано через існування своїх органів. Проте органи виражають не свою волю, а волю держави. Тому вони практично не є самодостатніми

суб'єктами права. Г. Еллінек насамперед визначав безпосередні органи – вищі органи держави, статус яких установлений конституцією. Такі органи могли бути як одноособовими (монарх), так і колегіальними. Серед безпосередніх він виділяв креативні органи, або ті, що призначають. Ці органи, діючи на основі встановленої конституцією компетенції, уповноважені формувати склад інших, включаючи безпосередніх, органів [1, с. 397–400]. Саме компетенція, за Г. Еллінеком, є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб'єктивних прав. На практиці можливі конфлікти компетенцій і компетенційні спори різних державних органів. Такі спори можна вирішувати у формі судового процесу. Однак при цьому відповідні державні органи не набувають природи окремих від держави осіб [1, с. 400–416].

Наукові досягнення німецької школи у сфері теорії державних органів були сприйняті російськими дореволюційними вченими, які виходили зі своєрідної єдності понять держави й органу, з тотожності їх змісту. Так, О. О. Жилін зазначав, що державний орган – це, по суті, технічний термін для позначення певних відносин у державному союзі, утворюваних існуючим у цьому союзі правопорядком [2, с. 84]. На його думку, державні органи покликані діяти від імені держави, виражаючи її волю. Його підтримував Ф. Ф. Кокошкін, застерігаючи, що органом держави можна назвати лише той, який вчиняє певні юридичні акти, які вважаються проявом волі держави у праві, або, щонайменше, беруть участь у вчиненні таких актів [3, с. 209].

Після встановлення радянської влади категорія «державний орган» стала сферою вивчення для багатьох дослідників. Перебуваючи на позиціях «класового аналізу» держави і права, запозичивши певні здобутки старої доктрини стосовно поняття і сутності державних органів, ними було виокремлено низку теоретичних положень, зокрема про те, що не кожний державний інститут є державним органом.

Внаслідок суспільно-політичного розвитку наведена характеристика державного механізму була коригована, і всі державні органи поступово почали визнавати органами державної влади. Серед ознак державного органу чільне місце посідає виокремлення органу як відносно самостійної частини державного механізму (апарату) і його наділення державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави. Таким чином, державний орган – це виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими

повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави. Головним є те, що влада держави не розподіляється між її органами і є цілісним явищем: державні органи наділені не частинами влади, а повноваженнями [3, с. 215].

Сучасні науковці дещо по-іншому підходять до визначення поняття органу держави. Так, А. І. Денисов державним органом називає певним чином організовану групу людей, яка діє у відповідній сфері в межах своєї компетенції і бере участь в реалізації певних державних функцій [4, с. 215]. У свою чергу, В. В. Копейчиков пропонує розуміти державний орган як такий, що має свою структуру й організований державою чи безпосередньо народом колектив державних службовців, який (орган) наділений державними владними повноваженнями, має притаманну йому структуру і здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [5, с. 79].

Дещо ширше визначає поняття органу держави М. І. Байтін, який пропонує під ним розуміти юридично оформлену, організаційно і господарсько відокремлену частину державного механізму, яка складається з державних службовців, наділена державно-владними повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своєї компетенції певних завдань та функцій держави [6, с. 97].

Розглянувши зазначені підходи, можемо сформулювати найважливіші ознаки органу державної влади: а) він є частиною державного апарату; б) здійснює від імені держави її завдання і функції; в) має владні повноваження; г) має певну компетенцію; ґ) має відповідну структуру.

Необхідно наголосити на тому, що державні органи, виконуючи функції та завдання держави, покликані виступати від її імені та в її інтересах. Саме тому державним органам надають повноваження державно-владного характеру, наявність яких дозволяє їм ефективно досягати мети їх створення.

Наведені ознаки державного органу дозволяють констатувати, що він є частиною державного апарату, яка безпосередньо та від імені держави здійснює її завдання і функції шляхом виконання державно-владних повноважень у відповідній сфері державної діяльності. Подібне визначення державного органу дозволяє відмежувати його від інших організацій і віддзеркалити його специфіку.

Основний Закон нашої держави серед засад конституційної влади виділяє принцип розподілу

державної влади на три гілки (законодавчу, судову, виконавчу), закріплюючи за органами держави відповідні сфери державно-владної діяльності, в межах яких ці органи здійснюють свої функції [7]. Відповідно виділяють такі види державних органів: законодавчий (Верховна Рада України), виконавчі та судові.

Щодо розуміння категорії виконавчої влади як різновиду державної влади в науковій літературі містяться досить різні як за змістом, так і за формою підходи. Так, енциклопедичні джерела визначають, що виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, котра організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини [8, с. 395]. Досить цікавим є визначення виконавчої влади, за яким вона відповідно до теорії «поділу влад» – влада правозастосовча, яка здійснює функцію виконання законів, котрі приймаються парламентом, тобто законодавчою владою. Схожої за змістом позиції з досліджуваного питання дотримується і В. Б. Авер'янов, який зазначає, що об'єктивне призначення виконавчої влади – виконання законів та інших правових актів [9, с. 239].

В юридичній доктрині також висловлюються дещо інші погляди на поняття виконавчої влади. Так, В. М. Шаповал зазначає, що виконавча влада – це широка сукупність державних органів та установ, що здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції [10, с. 5]. У свою чергу, В. І. Борденюк вважає, що за умов демократичного політичного режиму виконавча влада має своєрідне продовження в місцевому самоврядуванні, яке є однією з форм демократичної децентралізації виконавчої влади. Її суть полягає у звичайному розподілі повноважень щодо здійснення завдань і функцій між органами виконавчої влади, з одного боку, і відповідними територіальними колективами (громадами) та утворюваними ними органами, з іншого. При цьому за такого розподілу повноважень природа влади не змінюється, а тому органам місцевого самоврядування притаманні практично всі характеристики органів виконавчої влади [11, с. 18].

І з подібним підходом не можна погодитися, з огляду на ряд аргументів. По-перше, органи місцевого самоврядування мають різні сутнісні та якісні характеристики, що відрізняють їх від органів державної влади. Вони відрізняються за способом утворення, за джерелами фінансування, системою підпорядкування. По-друге, органи місцевого самоврядування здійснюють завдання і функції органів виконавчої влади відповідно до принципу

делегування повноважень, а не у зв'язку із децентралізацією. По-третє, хоча природа виконавчої влади, яку здійснюють органи місцевого самоврядування, і не змінюється, однак це не дає підстав відносити їх до органів виконавчої влади. Таким чином, можна стверджувати, що виконавча влада може здійснюватись не тільки відповідними державними органами, але й органами місцевого самоврядування, однак це не означає, що такі органи можна віднести до числа органів виконавчої влади.

Стосовно нормативного визначення виконавчої влади, то варто вказати, що згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю [12].

Найбільш вдало розкрив поняття виконавчої влади Ю. В. Мельник, який вважає, що під виконавчою владою необхідно розуміти одну з гілок державної влади, основним призначенням якої є здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; її зміст складає виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, що спрямована на управління різними сферами суспільного життя шляхом реалізації відповідних владних повноважень методами і засобами, які визначаються законодавством [13, с. 73].

Виконавча влада здійснюється відповідними суб'єктами – органами виконавчої влади, які разом із організаційно-структурним механізмом складають у своїй сукупності систему виконавчої влади.

Стосовно поняття органу виконавчої влади в юридичній науці немає якихось суттєвих розбіжностей у визначенні різними вченими. Так, А. С. Васильєв під органом державної виконавчої влади розуміє первинний елемент апарату державного управління, який утворюється державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади [14, с. 78]. Російський учений Д. М. Бахрах під виконавчими органами державної влади розуміє органи, що наділені такими ознаками: здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, владні повноваження відносно інших організацій, громадян; наділені оперативною самостійністю;

як правило, мають постійні штати; утворюються вищими органами; підзвітні та підконтрольні вищим органам виконавчої влади. Їх створення, структура, порядок діяльності в основному регламентуються нормами адміністративного права. При цьому автор підкреслює, що ці ознаки взаємопов'язані, що виконавчим органам державної влади притаманна саме вся перерахована сукупність особливостей [15, с. 457].

Деякі юристи-науковці розглядають орган виконавчої влади як один з елементів системи державного управління. Так, О. А. Машков та Н. Р. Нижник зазначають, що «із загальносистемної точки зору орган державного управління являє собою цілісну частину державного механізму, що посідає певне місце в ієрархії (системі) виконавчо-розпорядчих органів; він створений та існує для досягнення соціально значущих і нормативно закріплених цілей, виконує певний набір функцій через більш чи менш постійні форми та методи діяльності і наділений для цього правами та обов'язками (компетенцією), з'єднаний стійкими управлінськими зв'язками з фіксованим рядом об'єктів управління в межах певної сфери діяльності держави» [16, с. 19].

Найбільш точно і повно визначив сутність поняття органу виконавчої влади Ю. П. Битяк. Він розуміє під органом виконавчої влади (державного управління) організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю [17, с. 61].

Таким чином, все сказане вище дає змогу відокремити органи виконавчої влади від інших органів апарату держави та органів місцевого самоврядування. Характерними ознаками

органів виконавчої влади на відміну від інших державних органів є, по-перше, характер діяльності – виконавчо-розпорядчий, по-друге, порядок утворення цих органів та призначення їх керівників, по-третє, обсяг та зміст компетенції, по-четверте, підзвітність, підпорядкованість та підконтрольність вищим органам.

Органи виконавчої влади, реалізуючи державно-владні функції, становлять певну систему, яка має специфічні ознаки. По-перше, система органів виконавчої влади перебуває в певних організаційно-правових зв'язках із системами інших державних органів, які уособлюють державний механізм. По-друге, в системі органів виконавчої влади виникають своєрідні внутрішньоорганізаційні зв'язки між нижчестоящими і вищестоящими органами – розпорядництво та підпорядкованість. Розпорядництво одного органу управління стосовно іншого є однією з головних форм організаційних зв'язків. Для останнього можуть бути юридично обов'язковими акти органу, якому він підпорядкований.

**Таким чином**, під органом виконавчої влади варто розуміти організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю.

Слід також наголосити, що елементами системи адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади, яким мають бути присвячені наступні праці, виступають: адміністративна процесуальна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність і конкретні адміністративно-процесуальні права та обов'язки. Структурно-складний її зміст виявляється в тому, що всі її елементи складають органічну єдність та функціональний зв'язок.

#### Список використаних джерел

1. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Изд. юрид. кн. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 618 с.
2. Жилин А. А. Учебник государственного права : пособие к лекциям / А. А. Жилин. – Ч. 1. – Петроград : Тип. Б. М. Вольфа, 1916. – 434 с.
3. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Ф. Кокошкин. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 342 с.
4. Теория государства и права : учебник / [Денисов А.И., Зорькин В.Д., Кененов А.А., Кудрявцев Ю.В. и др.] ; под ред. А. И. Денисова. – М. : Юрид. лит., 1980. – 432 с.
5. Колодій А. М. Теорія держави і права / А. М. Колодій, В. В. Колейчиков. – Київ : Юрінформ, 1995. – 185 с.
6. Теория государства и права : курс лекций / [Байтин М. И., Григорьев Ф. А., Зайцев И. М. и др.] ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1997. – 672 с.
7. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.

8. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Генеза, 1997. – 687 с.
9. Авер'янов В. Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання / В. Б. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 238–253.
10. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – Київ : Програма Л, 1995. – 136 с.
11. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 16–21.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
13. Мельник Ю. В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів / Ю. В. Мельник // Юриспруденція: теорія і практика. – Вип. 6 (20). – 2006. – С. 71–75.
14. Васильев А. С. Административное право Украины. Общая часть : учеб. пособие / А. С. Васильев. – 2-е изд. – Харьков : Одиссей, 2001. – 287 с.
15. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2000. – 640 с.
16. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
17. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2003. – 576 с.

*Надійшла до редколегії 12.09.2014*

#### **АРТЕМЕНКО И. А. ДОКТРИНАЛЬНА ОСНОВА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУЩНОСТИ ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА**

Исследованы научные позиции учёных в понимании категории «орган исполнительной власти» с целью раскрытия его сущности как субъекта административно-процессуального права. Предложено рассматривать орган исполнительной власти с позиции организации, которая является частью государственного аппарата, имеет определённую компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом или иным правовым актом, обладает определёнными методами работы, наделена полномочиями выступать по поручению государства и призвана в порядке исполнительной деятельности осуществлять руководство экономикой, социально-культурным строительством и административно-политической деятельностью.

**Ключевые слова:** орган исполнительной власти, государственный орган, государственный механизм, административно-процессуальное право.

#### **ARTEMENKO I. A. DOCTRINAL BASIS OF DETERMINING THE ESSENCE OF AGENCIES OF EXECUTIVE POWER AS OF A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LAW**

Special attention of the article is paid to the research of scientific views of scholars concerning the understanding of the category «agencies of executive power», singling out the characteristic features agencies of executive power unlike other state agencies with the following reveal of its essence as a subject of administrative and procedure law.

The author offered to consider the agencies of executive power from the organizational point of view, which is a part of the state apparatus, has a certain competence, structure, territorial scale of the activity, is formed in the manner prescribed by the law or other legal act, has certain methods of work, empowered with the authorities to act on behalf of the state and aims in the order of executive activity to realize the economic management, social and cultural development and administrative and political activity.

It is emphasized that the characteristic features of the agencies of executive power, unlike other state authorities are, first, the nature of activity – executive and managing, and secondly, the procedure of these bodies' formation and appointment of their heads, thirdly, the scope and content of the competence, fourth, accountability and subordination to higher authorities.

It is proved that agencies of executive power implementing state and power functions make a system that has specific features. First, the system of agencies of executive power is in certain organizational and legal links with the systems of other state agencies that represent a state mechanism. Secondly, peculiar inner organizational links between subordinate and higher authorities, which are management and subordination, arise in the system of agencies of executive power.

It is indicated that elements of the system of administrative and procedural legal personality of the agencies of executive power are: administrative and procedural legal capacity, administrative and procedural legal efficiency and specific administrative and procedural rights and obligations.

**Keywords:** agencies of executive power, state authority, state mechanism, administrative and procedural law.