

ветствующего понятия относительно правоотношений в сфере государственной службы как государственно-служебных с публичной правовой природой.

**Ключевые слова:** государственная служба, объект правоотношения, государственно-служебные правоотношения, поведение субъектов правоотношений, монистическая теория объекта правоотношения.

**Runova N.O. Object of the legal relations of public service. - Article.**

The article presents the analysis of the positions of scientists on the interpretation of the category "object relationship" and formed the definition of relevant concepts due to the legal relations in the public service as a public official with a public law nature.

**Keywords:** public service, legal entity, public-service relationship, the behavior of the subjects of legal relations, monistic theory of legal entity.

УДК 342.9

**В.О.Сахно ,**

*консультант відділу правового забезпечення та кадрової роботи виконавчого апарату Сумської обласної ради*

**МІСЦЕ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено дослідженню місця місцевих державних адміністрацій в системі органів державної виконавчої влади в Україні. В процесі дослідження визначено головні особливості правового статусу місцевих державних адміністрацій, виокремлено найголовніші цілі та завдання в їхній діяльності, розкрито особливості, які визначають місце місцевих державних адміністрацій в загальній системі органів державної виконавчої влади в Україні.

**Ключові слова:** місцеві державні адміністрації, органи, державна виконавча влада.

В останні роки особливого значення набувають питання винайдення оптимальної моделі побудови місцевої виконавчої влади, як і місцевого самоврядування в Україні, оскільки місцеві органи влади є максимально наближеними до населення відповідних територіальних громад, а їх діяльність виражається у безпосередньому втіленні у життя норм Конституції України, законів та інших нормативно – правових актів.

В існуючих наукових дослідженнях, як і в цілому в сучасній науці адміністративного права України наявні досить різноманітні дослідження, які стосуються діяльності місцевих державних адміністрацій, а саме праці В. Авер'янова, В. Борденюка, В. Князева, Р. Калюжного, В. Копейчикова, С. Крисюка, О. Крупчана, В. Шаповала, А. Коваленка, Ю. Лебединського,

В. Олуйка, Г. Лелікова, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, Ю. Битяка, М. Пітцика, В. Погорілка, К. Солянніка, Ю. Тодици, В. Шумілкіна, В. Бакуменка, О. Фрицького та інших. Метою статті є дослідження місця місцевих державних адміністрацій в системі органів державної виконавчої влади в Україні. Задля досягнення поставленої мети необхідно визначити особливості правового статусу місцевих державних адміністрацій, виокремити найголовніші цілі та завдання в їхній діяльності, розкрити особливості, які визначають місце місцевих державних адміністрацій в загальній системі органів державної виконавчої влади в Україні.

Сам термін «адміністрація» був запозичений з латинської мови («administration»), що в перекладі означає керування та управління [1, с.59]. У сучасному розумінні адміністрація – це інституція, на яку покладені функції управління у різних аспектах суспільного життя. В наш час термін «адміністрація» вживається у декількох значеннях. Для прикладу у словосполученнях він часто використовується для необхідності визначення певної системи органів: зокрема адміністрація Президента, податкова адміністрація. Термін «державна адміністрація» вживається для визначення окремих органів державної влади, що розташовані на території певних адміністративно – територіальних утворень, зокрема: Київська міська державна адміністрація, Львівська обласна місцева державна адміністрація тощо [2, с.3]. У вищевказаному випадку мова йде саме про місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції. Їхня компетенція визначається можливістю представлення інтересів держави на території відповідних адміністративно-територіальних утворень. При цьому, голови місцевих державних адміністрацій, як правило, одноосібно скеровують їхню діяльність та реалізують надані їм державою повноваження [3, с. 43].

На нашу думку, для можливості визначення місця місцевих державних адміністрацій у системі органів державної влади необхідно дослідити завдання та мету їхньої діяльності. Слушною з цього приводу є думка О. Виханського, про те, що жодна організація не може функціонувати без наявних орієнтирів, що створюються для задоволення суспільних потреб [4, с.101]. Так, зокрема, В. Ліпкан пропонує розглядати діяльність щодо забезпечення національної безпеки через визначення таких основних її складових як функції, завдання та мета [5, с.18]. О. Закоморна проводячи дослідження завдань та призначення діяльності Обмудсмана пов'язує їх необхідністю захисту прав людини і громадянина [6, с.11].

Тобто ми можемо стверджувати, що основні функції та орієнтири діяльності кожного окремо взятого державного органу взаємопов'язані із особливістю вирішення тих суспільних проблем та завдань, з якими пов'язується основне призначення (мета) його створення. Ми погоджуємося з позицією В.Малиновського про те, що основним завданням будь – якої влади являється можливість збереження соціального благополуччя, збереження та удосконалення суспільних відносин [7, с.17].

Основні завдання місцевих державних адміністрацій визначені у ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до вказаного закону вони полягають у забезпеченні виконання приписів Основного Закону, законних та підзаконних нормативно-правових актів, які видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими органами державної виконавчої влади. Також, завдання місцевих державних адміністрацій полягають у реалізації економічних, природоохоронних та інших програм, виконанні бюджетів і звітуванні про їх виконання, взаємодії з органами місцевого самоврядування та здійснення делегованих ними функцій, а також захисті та дотриманні в своїй діяльності основних прав і свобод громадян [8].

Якщо говорити про призначення (мету) діяльності місцевих державних адміністрацій, то само поняття «мета» означає те, чого хтось намагається досягти, до чого він прагне [9, с.520]. У зв'язку з чим можна констатувати той факт, що призначення (мета) діяльності місцевої державної адміністрації визначається та формується кимось зовні, хто зацікавлений у здійсненні основних функцій та реалізації завдань, поставлених перед цим державним органом. У зв'язку з чим, розглядаючи місцеві державні адміністрації як окрему організацію, слід навести думку Л. Басовського, який влучно зазначив, що організація являє собою групу людей, діяльність яких контролюється для досягнення загальної мети та результатів від її діяльності [10, с.3].

Отже, якщо проаналізувати у сукупності основні завдання та призначення (мету) діяльності місцевих державних адміністрацій, можна зазначити, що вони характеризуються скерованою вищестоящим державним владним інститутом діяльністю із забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян, захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, додержання вимог законодавства та Конституції України на території відповідного адміністративно – територіального утворення.

Виступаючи інститутом державної влади місцеві державні адміністрації водночас входять в структуру міжінституційних владних відносин. Вони є елементом підсистеми органів виконавчої влади, що входить у загальну систему органів державної влади, через які в тому числі реалізується взаємодія найвищих органів державної виконавчої влади як з органами місцевого самоврядування, так і безпосередньо з населенням відповідної адміністративно – територіальної одиниці [2, с.43].

Систему державних органів України можна уявити як певний апарат державного управління, на який покладені завдання щодо забезпечення реалізації державної влади на території України. Безпосередньо визначення апарату державного управління серед науковців трактується досить однозначно. Так, С. Комаровим державний апарат визначається як частина державного механізму, що представляє сукупність державних органів, наділених владними повноваженнями [11, с.64]. М. Марченко вважає державний апарат системою державних органів, за допомогою яких забезпечується виконання функцій держави та досягаються цілі і задачі, що стоять

перед державою на різних етапах її розвитку [12, с.113]. Отже, враховуючи наведене, пропонуємо розуміти під державним апаратом упорядковану, організовану, цілісну систему державних органів, діяльність яких спрямована на здійснення державної влади на всій території України та у всіх сферах суспільного життя.

Для можливості визначення місця органів виконавчої влади в загальній системі державного владного апарату, необхідно з'ясувати та визначити поняття «державна влада», «державна виконавча влада» та «орган державної виконавчої влади». Державна влада, на погляд Г. Одінцової, є тією силою, за допомогою якої на визначеній території забезпечується державний правовий порядок. Здійснення державної влади стає можливим завдяки діяльності виокремленого державного апарату, що базується на правовому та організаційному примушуванні [13, с.196]. Державна влада являє собою діяльність різних державних органів, що спрямована на установлення демократичного суспільного ладу, створення умов для захисту прав і свобод громадян, а також реалізації механізмів ефективного державного управління [14, с.31]. Очевидним у зв'язку із наведеним являється також і той факт, що основною метою й еталоном суспільного розвитку є цивілізована, демократична держава, межі влади якої ґрунтуються винятково на правових нормах.

З виникненням держави пов'язана і єдність державної влади, що означає те, що в державі в принципі не можливий дуалізм влади, які мають власні засоби примусу та являються різними за своїми цілями. Поняття єдності державної влади характеризується тим, що вона (державна влада) виступає частиною механізму управління суспільством і державою, при цьому, обіймаючи в ньому своє особливе місце [15, с.21]. Необхідність влади обумовлюється тим, що за її допомогою вдається організовувати виконання загальноприйнятих та встановлених правил поведінки, а у випадку їх невиконання – застосовувати необхідні заходи примусу. З цього приводу ми можемо не погодитися з Ю. Козловим, який зазначає, що відмінності в характері владних повноважень визначаються перш за все місцем, що займає той чи інший державний орган в загальній структурі державного апарату управління [16, с.11]

Поняття виконавчої влади надається в Указі Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», відповідно до якого виконавча влада є однією з трьох гілок державної влади, що покликана втілювати державну політику по забезпеченню законів, управління державним сектором економіки та іншими сферами суспільного життя, відповідно до конституційного принципу розподілу влади [17].

Якщо досліджувати питання визначення поняття виконавчої влади з наукової точки зору, то слід підкреслити наявність неоднозначних думок з цього приводу в науковому середовищі. Виконавча влада, на погляд І. Полянського, являє собою державну владу, яка регулює різні сторони суспільного життя, завдяки наявності особливих ланок державного апарату,

діяльність яких спрямована на реалізацію встановлених державою нормативно – правових приписів [18, с.19]. Іншої думки підтримується В. Шаповал, який вказує, що виконавча влада є сукупністю державних органів і установ, що здійснюють функції з владно-політичного та адміністративного управління [19, с.5]. Відповідно до теорії розподілу влади, виконавча влада – є влада правозастосовча, основне призначення якої здійснювати функцію виконання законів, котрі ухвалюються іншою гілкою влади – законодавчою [20, с. 201]. Досить схожу позицію займає і В. Колпаков, за твердженням якого виконавча влада – здатність держави за допомогою механізму державного управління, реалізовувати веління законодавчої влади [21, с.115]. Безпосереднє здійснення виконавчої влади відбувається відповідними суб'єктами – органами виконавчої влади, які входять до загальної системи органів виконавчої влади України. Визначення поняття органу виконавчої влади науковцями надається більш – менш однозначно. Так, органом виконавчої влади є первинний елемент апарату державного управління, що створюється державою з метою здійснення відповідних задач і функцій державної виконавчої влади [22, с.78]. Під ознаками виконавчих органів державної влади Д. Бахрах розуміє такі їх властивості, як здійснення ними виконавчо-розпорядчої діяльності, реалізація владних повноважень по відношенню до інших установ та громадян; наявність оперативної самостійності та кадрового складу співробітників; їх створення можливе завдяки волі вищестоящих органів державної влади, яким вони підзвітні та підконтрольні; основною галуззю права, що регулює їхню діяльність являється адміністративне право [23, с. 457].

Узагальнюючи наведене, маємо можливість виділити основні характеристики органів державної виконавчої влади: по-перше, це ті органи, що діють від імені держави та володіють власною компетенцією; по-друге – вони являються складовою частиною загального управлінського державного апарату та мають власну структуру; по-третє – такі органи виконують властиві їм завдання та функції, звітуючи про їх виконання вищестоящим органам виконавчої влади.

У свою чергу, місцеві органи державної виконавчої влади – це такі державні інституції, що являються складовою частиною структури загального апарату державної влади, є підзвітними та підконтрольними у владній вертикалі вищестоящим органам, отримують фінансування за кошти державного бюджету та здійснюють виконавчо-розпорядчі функції на межах відповідного адміністративно-територіального утворення.

Якщо охарактеризувати систему органів виконавчої влади в Україні, слід відмітити, що вона має вертикальне підпорядкування відповідно до якого нижчі органи і посадові особи підпорядковуються вищим. Дана модель управління дозволяє реалізовувати в середині такої системи державні управлінські функції та забезпечувати виконання рішень парламенту і глави держави [24, с.4-16].

До складу системи державних органів виконавчої влади, відповідно до розділу 6 Конституції України (ст. 113-120) входять наступні органи: Ка-

бінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; відповідні центральні органи виконавчої влади – міністерства; обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади [25].

Вищевказане положення Основного Закону, з огляду на визначення місця місцевих державних адміністрацій в складі державних органів виконавчої влади, знайшло своє закріплення також в ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якого місцева державна адміністрація визнається місцевим органом виконавчої влади, а також підтверджується її входження до системи органів виконавчої влади в Україні [8].

Згідно зі ст. 118 Основного Закону, голови місцевих державних займають найнижче місце в системі державних органів виконавчої влади в Україні, оскільки вони під час здійснення своєї діяльності підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, якими відносно місцевих державних адміністрацій являються Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [25].

Фактом, що підтверджує віднесення місцевих державних адміністрацій до найнижчої ланки в загальній структурі державних органів виконавчої влади в Україні, являється положення ст. 119 Основного Закону, відповідно до якого місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують «виконання актів Кабінету Міністрів України, Президента України, інших органів виконавчої влади» [25].

Підсумовуючи наведене, виділимо особливості, які визначають місце місцевих державних адміністрацій в загальній системі органів державної виконавчої влади в Україні, а саме:

1) Основним призначенням місцевих державних адміністрацій є забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян, захист державного суверенітету та територіальної цілісності, додержання вимог законодавства та Конституції України на території відповідного адміністративно – територіального утворення;

2) До безпосередніх завдань місцевих державних адміністрацій відноситься реалізація економічних, природоохоронних та інших програм, затвердження, виконання і звітування про виконання відповідних місцевих бюджетів, взаємодія з органами місцевого самоврядування та здійснення делегованих ними функцій та повноважень;

3) Місцеві державні адміністрації є складовою частиною структури загального апарату державної виконавчої влади, є підзвітними та підконтрольними у владній вертикалі вищестоящим органам, отримують фінансування за кошти державного бюджету та здійснюють виконавчо-розпорядчі функції у межах відповідного адміністративно-територіального утворення;

4) Особливості правового статусу місцевих державних адміністрацій та визначення їх місця в загальній системі владних координат ґрунтується на відповідних положеннях Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до яких останні являються найнижчою ланкою в системі органів державної виконавчої влади, оскільки у своїй діяльності є під-

звітними та підконтрольним Президенту України, Кабінету Міністрів України та іншим центральним органам виконавчої влади.

**Література:**

1. Авер'янов В.Б. Адміністрація / В.Б. Авер'янов, В.І. Прокопенко // Відп.ред. Ю.С.Шемшученко.—К.: Укр. Енциклопедія,1998.—Т.1.— 672 с.
2. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації в Україні: концептуальний політологічно – правовий аспект: Монографія / О.Бі. Сушинський. – Л.: ДСВ „Світ”, 2002.—96 с.
3. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / В.С. Журавський, В.О. Серьогина, О.Н. Ярмиш. – К.: Ін Юре, 2003. – 672 с.
4. Виханський О.С. Менеджмент: Учебник/О.С.Виханский, А.И.Наумов.– 3-е.издание. –М.:Гардарика,1998. – 528 с.
5. Ліпкан В.А. Адміністративно – правові основи забезпечення національної безпеки України: автореф.дис.на здобуття наук.ступеня.д-ра.юрид.наук:спец: 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право;інформаційне право”/В.А.Ліпкан. – К.,2008. – 34 с.
6. Закоморна К.О. Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина (порівняльно – правовий аналіз): автореф.дис.на здобуття наук.ступеня.д-ра.юрид.наук:спец: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»/К.О.Закоморна. – Х.,2000. – 16 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: навч.посібн./В.Я.Малиновський. – Луцьк: РВВ „Вежа”, 2000. – 588 с.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови/уклад. і головн. ред. В.Т.Бусел. – К.: Перун,2002. – 1440 с.
10. Басовский Л.Е. Менеджмент:учеб.пособие / Л.Е. Басовский. — М.:ИНФРА-М,2000.—216 с.
11. Комаров С.А. Общая теория государства и права (2-е издание) / С.А. Комаров. – М., 1996. – 384 с.
12. Марченко М.М. Теория государства и права (2-е издание) / М.М. Марченко. – М. 1996. – 432 с.
13. Державне управління і менеджмент: навчальний посібник у таблицях і схемах // Г.С.Одінцова, Г.І.Мостовий, О.Ю.Амосов та ін.; За заг. ред.. д-ра екон. наук, проф. Г.С.Одінцової. – Х.:ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
14. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. // Н.Р.Нижник, С.Д.Дубенко, В.І.Мельниченко та ін.; за заг. ред. проф. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
15. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М.: Юристь, 2001. – 320 с.
16. Козлов Ю.М. Органы советского государственного управления (Понятие и конституционная система) / Ю.М. Козлов. – М.: Юрид.лит.,1960.–151 с.

17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 1085 від 22 липня 1998 року №810/98//Офіційний вісник України. – 1999. – №21. – С.32.
18. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации исполнительной власти / И.А. Полянский// Правоведение. – 1999. – №4. – 27с.
19. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / В.М.Шаповал – К.,1995. – 136 с.
20. Юридическая энциклопедия / Под ред. Тихомирова М.Ю. (3-е издание). – М.: Юринформцентр, 1995. –365 с.
21. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К., 1999. – 736 с.
22. Административное право Украины. Общая часть : учеб. пособие /А.С. Васильев. - 2-е изд., доп. и перераб. – Харьков : Одиссей, 2001. – 288 с
23. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2002. – 816с.
24. Проблеми законодавчого врегулювання статусу Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади//Парламент.—2001. – №6.
25. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997.– №24. – С.80.

**Сахно В.А. Место местных государственных администраций в системе органов государственной исполнительной власти. – Стаття.**

Статья посвящена исследованию места местных государственных администраций в системе органов государственной исполнительной власти в Украине. В процессе исследования определены особенности правового статуса местных государственных администраций, выделены цели и задания в их деятельности, раскрыты особенности, которые определяют место местных государственных администраций в общей системе органов государственной исполнительной власти в Украине.

**Ключевые слова:** местные государственные администрации, органы, государственная исполнительная власть.

**Sahno.V.A. The place of local state administrations in the executive agencies. - Article.**

The article investigates the place of local government administrations in the system of state executive power in Ukraine. The study identified characteristics of the legal status of local state administrations, highlighting the objectives and tasks in their work, disclosed the features that define the place of local government administrations in the general system of state executive power in Ukraine.

**Keywords:** local public administration bodies, state executive power.