

УДК 351.741(477)

*Польський О. Ю.* – адвокат, м. Київ

## **ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ)**

*Висвітлено сутність поняття державних органів, зокрема їх призначення. На підставі норм чинного законодавства України узагальнено структурно-організаційні елементи державних органів виконавчої влади. Запропоновано здійснити типологізацію цих органів на прикладі Національної поліції України.*

**Ключові слова:** державна влада, органи держави, апарат держави, територіальні органи, публічна особа, центральні органи виконавчої влади.

У процесі історичного розвитку державна влада стала публічним гарантом забезпечення цілісності суспільства, що закономірно вважають її стійкою властивістю. У будь-якій країні вона ґрунтується на принципі стримування та противаг, що за тривалий період існування переконливо засвідчив свою ефективність. Виконавча влада завдяки управлінській діяльності втілює в життя рішення законодавчої влади. Водночас державне управління є однією із функцій держави, на реалізацію якої спрямоване законодавство кожної країни [1, с. 73].

Однак дедалі частіше в практичній діяльності постає проблема щодо організаційної структури органів держави, а отже, визначення їхніх повноважень. Радикальна зміна законодавства, що регулює співвідношення повноважень органів державної влади, призводить до стану ручного управління країною, що суттєво перешкоджає реалізації прав фізичних і юридичних осіб, зокрема прав та свобод, серед яких і право на отримання певних послуг у правоохоронній сфері.

З огляду на специфіку обраної тематики дослідження, її практичну спрямованість, важливим є встановлення теоретичного підґрунтя праці. Вивченню аспектів функціонування державних органів присвятили свої доробки такі вчені, як А. Благодарний, О. Данильян, О. Джафарова, С. Константінов, В. Ладиченко, Ю. Сіроштан, В. Скрипник,

Ю. Тодика, В. Чіркін та ін. Проте бракує комплексного вивчення сучасної організаційної будови виконавчих органів держави, зокрема Національної поліції України, що і є метою пропонованої статті. Для цього необхідно реалізувати певні завдання, а саме: визначити поняття державних органів; на підставі узагальнення чинного вітчизняного законодавства схарактеризувати структурні компоненти державних органів виконавчої влади.

Автори навчального посібника «Теорія держави та права» зазначають, що державний орган є складником механізму держави, що має власну структуру, чітко визначені повноваження з управління конкретною сферою суспільного життя й органічно взаємодіє з іншими частинами державного механізму.

Таким чином, можна констатувати, що органам держави притаманні такі ознаки:

- спрямованість на виконання завдань, що передбачають реалізацію функцій держави;

- наявність внутрішньої структури та відповідної ієрархічної системи, чітко визначеної законодавством;

- функціонування за принципом територіального розподілу влади;

- наявність у кожного територіального органу держави статусу юридичної особи, здатної бути самостійним і відповідальним суб'єктом правових відносин. Такі юридичні особи можуть мати статус окремого державного органу або його філії (представництва);

- виконання всіх завдань державних органів на місцях уповноваженими на те фізичними особами – державними службовцями.

Державний орган є порівняно самостійною, структурно незалежною ланкою апарату, яку держава створює для провадження чітко визначеного виду діяльності. Кожна така ланка наділена відповідною компетенцією та в процесі реалізації своїх функцій заручається організаційною, матеріальною та примусовою підтримкою держави [2, с. 74].

Нині в юриспруденції поширеною є позиція, згідно з якою функціями органів державної влади є пріоритетні напрями їхньої діяльності, у яких виявляється їхня сутність і призначення в державному механізмі. Кожен із цих органів, відповідно до своєї компетенції, виконує притаманні йому функції, долучаючись до реалізації функцій держави.

Значна кількість органів, зокрема міністерства, мають ідентичні повноваження, проте компетенція кожного з них є індивідуальною, адже вони різняться підвідомчістю [2, с. 75–76]. Наприклад, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію», основними функціями останньої є:

- 1) забезпечення публічної безпеки та порядку;
- 2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави;

- 3) протидія злочинності;

- 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3].

З огляду на положення загальної теорії держави та права, можна констатувати, що функції, передбачені для кожного конкретного державного органу, зумовлюють його структуру, елементи якої мають виконувати конкретні завдання задля досягнення кінцевого ефективного результату. Отже, структура (внутрішня організація, будова) органу державної влади залежить від його функцій і завдань.

Для конкретизації структурних елементів державних органів виконавчої влади слід визначити понятійний апарат досліджуваного питання, зокрема з'ясувати зміст категорій «Національна поліція», «міністерство», «територіальні органи поліції», «апарат міністерства».

Згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» та ст. 1 Положення про Національну поліцію, Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [3].

Відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», систему центральних органів виконавчої влади становлять міністерства України, зокрема Міністерство внутрішніх справ України й інші центральні органи виконавчої влади. Причому в ст. 6 цього Закону зазначено, що міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, провадження якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Система центральних органів виконавчої влади – це складова системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. У ст. 11 зазначеного нормативно-правового акта йдеться про те, що організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань, становить апарат міністерства, який очолює державний секретар міністерства. До апарату міністерства належать секретаріат і самостійні структурні підрозділи, а його структуру затверджує міністр [4].

Відповідно до ч. 7 Положення про МВС України, Міністерство здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи, а також заклади й установи [5].

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», систему поліції становлять центральний орган управління поліцією та її територіальні органи [3], що засвідчує системний характер діяльності центральних органів влади.

Отже, з огляду на зміст положень ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», апарат міністерства – це організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань.

Відповідно до ч. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 року, у складі апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади функціонують такі структурні підрозділи:

- департамент;
- управління (самостійний відділ);
- самостійний сектор;
- відділ у складі департаменту (управління).

За потреби в складі департаменту, управління та самостійного відділу можуть створювати сектори (зі штатною чисельністю не менше ніж дві одиниці). Такі сектори в складі департаменту й управління утворюють понад нормативну кількість відділів, а в складі самостійного відділу – понад мінімальну штатну чисельність самостійного відділу. У складі департаментів, головних управлінь, управлінь, відділів

Національної поліції можуть бути відділення зі штатною чисельністю не менше ніж три працівники.

Також у складі апарату деяких міністерств можуть функціонувати такі структурні підрозділи, як директори (для виконання завдань, пов'язаних із провадженням державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства), зокрема директорат стратегічного планування та європейської інтеграції (для виконання завдань, пов'язаних зі стратегічним плануванням діяльності міністерства та координацією роботи із забезпечення реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції міністерства), до складу яких зазвичай входять директор та експертна група.

Окремими структурними підрозділами будь-якого міністерства можна вважати патронатну службу (ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»), що консультує міністра, здійснює підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в цьому органі можуть створити колегію як консультативно-дорадчий орган (ст. 22 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») [4].

У зазначеному контексті привертає увагу діяльність Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, статус і повноваження яких, зокрема специфіку предмета адміністрування, визначено в законодавстві України [4].

У складі апарату Національного агентства з питань державної служби та Державного агентства з питань електронного урядування України, крім зазначених вище підрозділів, утворюють генеральні департаменти (структурні підрозділи для виконання завдань, пов'язаних із підготовкою та реалізацією пріоритетних національних реформ у відповідних сферах компетенції цих центральних органів виконавчої влади) [6]. Отже, формулювання додаткових завдань або функцій зумовлює необхідність створення додаткових структурних одиниць. Водночас будь-які новоутворення організаційного характеру, структури органу влади чітко

регламентовані законодавством з метою уникнення свавільних рішень, що можна відобразити на прикладі поліцейських структур.

Так, у ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» проголошено, що територіальні органи поліції утворюють як юридичні особи публічного права в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи в межах граничної чисельності поліції та коштів, визначених на її утримання [4]. Територіальні органи поліції утворює, ліквідує та реорганізовує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції. Структуру територіальних органів поліції затверджує керівник поліції за погодженням із Міністром внутрішніх справ України [3]. Зазначена норма відповідає положенням ст. 13 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де зафіксовано, що територіальні органи міністерства утворюють як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців і працівників міністерства та коштів, передбачених на утримання міністерства. Водночас ліквідує та реорганізовує їх Кабінет Міністрів України за поданням міністра [4].

Міністр за погодженням із Кабінетом Міністрів України може утворювати, ліквідувати, реорганізовувати територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, не наділені статусом юридичної особи, що у випадку із Національною поліцією України не передбачено [6].

Законодавчо також визначено, що територіальні органи міністерства створюють у разі, коли це передбачено положенням про міністерство (у контексті зазначеного – Положенням про Національну поліцію).

Територіальні органи міністерства набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб, що свідчить про їхню відокремленість і правосуб'єктність. Ці територіальні органи мають самостійний баланс, рахунки в установах казначейства, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням, що також є ознаками автономії юридичної особи.

Проаналізовані вище елементи системи поліції можуть помилково розглядати як філії або представництва. Однак у ст. 95 Цивільного кодексу України зазначено, що:

1) філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, який розташований поза її місцезнаходженням і здійснює всі або частину її функцій;

2) представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, який розташований поза її місцезнаходженням і здійснює представництво та захист інтересів юридичної особи;

3) вони не визнаються юридичними особами, наділяються майном юридичної особи, що їх створила, і діють на підставі затвердженого нею положення. Керівники філій та представництв призначаються юридичною особою і діють на підставі виданої нею довіреності [7].

Попри те, що частина положень, передбачених цією статтею, теоретично може свідчити про наявність ознак філії або представництва територіальних утворень, їх як юридичних осіб публічного права, що мають самостійний баланс, визнають окремими органами державної влади.

Крім висвітлених вище характеристик структури державних органів, слід акцентувати на тому, що в процесі дослідження організаційної будови будь-якого державного органу майже завжди поза увагою залишається питання стосовно фактичного виконання функцій держави. У зв'язку із цим слушною є позиція О. Старицької, яка зазначає, що державний апарат формують державні службовці, безпосереднім змістом діяльності яких є реалізація державної влади. Ці особи (держслужбовці) є делегованими представниками громадян, які здійснюють управлінські функції в державних органах та установах [8, с. 139]. Отже, обов'язковим елементом будь-якої складової державного органу є компетентні особи, які безпосередньо здійснюють управлінські функції.

Аналіз чинного законодавства України дає змогу дійти висновку, що державному органу влади як складовій механізму держави притаманна низка ознак, що полягають у наявності структурованої колективної організації державних службовців, розподілених за принципом територіальності, де кожен територіальний орган має статус юридичної особи, і це зумовлює наявність у нього владних повноважень, які за

допомогою спеціальних засобів і способів виконують конкретні завдання з реалізації виконання функцій держави.

Між структурою органу державної влади та його функціями наявний причинно-наслідковий зв'язок, суть якого полягає в залежності організаційної структури органу від сукупності завдань і функцій, покладених на орган з огляду на роль та призначення державної діяльності в суспільному житті.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Старицька О. О. Проблемні питання довіри до державної влади в сучасній Україні [Електронний ресурс] / О. О. Старицька // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 1 (181). – С. 71–75. – Режим доступу: [http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2011/01\\_2011.pdf](http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2011/01_2011.pdf). – Назва з екрана.

2. Теорія держави та права [Електронний ресурс] : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. – Київ : НАВС. – Режим доступу: [https://www.nainau.kiev/files/kafedru/navch\\_pos\\_tdp.pdf](https://www.nainau.kiev/files/kafedru/navch_pos_tdp.pdf). – Назва з екрана.

3. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/580-19>. – Назва з екрана.

4. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>. – Назва з екрана.

5. Про Міністерство внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>. – Назва з екрана.

6. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 берез. 2005 р. № 179. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF>. – Назва з екрана.

7. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. – Назва з екрана.

8. Старицька О. О. Основні ознаки соціальної сутності державної влади / О. О. Старицька // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 3 (183). – С. 137–140.

### **REFERENCES**

1. Starytska, O.O. (2011). Problemnii pytannia doviry do derzhavnoi vlady v suchasni Ukraini [Problematic issues of trust in state power in modern Ukraine]. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo, Enterprise, economy and law*, 1(181), 71-75. Retrieved from [http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2011/01\\_2011.pdf](http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2011/01_2011.pdf) [in Ukrainian].

2. Bilozorov, Ye.V., Vlasenko, V.P., & Horova, O.B. (et al.). (2017). *Teoriia derzhavy ta prava [Theory of state and law]*. S.D. Husariev, & O.D. Tykhomyrov (Eds.). Kyiv: NAVS. Retrieved from [https://www.nainau.kiev/files/kafedru/navch\\_pos\\_tdp.pdf](https://www.nainau.kiev/files/kafedru/navch_pos_tdp.pdf) [in Ukrainian].



3. Zakon Ukrainy pro Natsionalnu politzii: vid 2 lyp. 2015 r. No. 580-VIII [Law of Ukraine on National Police from July 2, 2015, No. 580-VIII]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/580-19> [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: vid 17 berez. 2011 r. No. 3166-VI [Law of Ukraine on central executive authorities from March 17, 2011, No. 3166-VI]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukrainian].

5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy: vid 28 zhovt. 2015 r. No. 878 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from October 28, 2015, No. 878]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro uporiadkuvannia struktury aparatu tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady, ikh terytorialnykh pidrozdiliv ta mistsevykh derzhavnykh administratsii: vid 12 berez. 2005 r. No. 179 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on organizing the structure of the apparatus of central executive authorities, their territorial units and local state administrations from March 12, 2005, No. 179]. (n.d.). *zakon0.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF> [in Ukrainian].

7. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: vid 16 sich. 2003 r. No. 435-IV [Civil Code of Ukraine from January 16, 2003, No. 435-IV]. (n.d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].

8. Starytska, O.O. (2011). Osnovni oznaky sotsialnoi sutnosti derzhavnoi vlady [The main features of the social nature of state power]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo, Enterprise, economy and law*, 3(183), 137-140 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редколегії 21.09.2017*

---

***Polskyi O. – Barrister, Kyiv, Ukraine***

### **Organizational Structure of the State Organs of Executive Power Using (the Example of the National Police of Ukraine)**

Investigating the issue of state power, the author came to the conclusion that it has become a public carrier of ensuring the integrity of society and provides the coherence of its components. The state power of any country is carried out on the principle of «containment and countervailing», which over the long period proved the effectiveness of such coexistence. In particular, the executive branch of power, called with the help of administrative management, realize the orders of the legislative branch of power. Public administration is one of the types of practical activity of the functions of the state that realize the legislation of each country.

Often in practice there is a problem regarding the organizational structure of state bodies, and, therefore, their authorities. A radical change in the legislation that governing the relations of state organs of power authorities creates significant obstacles for individuals and legal entities in realization various categories of rights and freedoms, including the right to receive certain services in the law-enforcement sphere.

In the article the author discovers the concept of state bodies and their main their signs that there is a structured collective organization of state servants, distributed on the principle of territoriality, where each territorial body has the status of a legal entity, which stipulates the presence of his authority, which, with the help of special means and methods, is called to perform specific tasks that are consist in performance of state functions.

On the basis of such signs and with the help of current legislation of Ukraine, structural and organizational elements of state executive bodies are generalized by author. Investigated typologization of organs of state power is proposed to be considered on the example of the national police of Ukraine.

**Keywords:** state power, state bodies, apparatus of the state, territorial bodies, public bodies, central executive bodies.