

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

© Ковалів М. В., Стахура І. Б., 2014

Розглянуто питання адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Розкривається система органів виконавчої влади, форми та методи їх діяльності. Розглядаються особливості побудови та функціонування органів виконавчої влади, їхні структура, функції, обсяг і характер компетенції, взаємозв'язок між органами вищого і нижчого рівнів.

Ключові слова: органи виконавчої влади, правовий статус, державне регулювання, управління, структура, функція, компетенція.

М. В. Ковалів, І. Б. Стахура

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Рассмотрены вопросы административно-правового статуса органов исполнительной власти. Раскрывается система органов исполнительной власти, формы и методы их деятельности. Рассматриваются особенности построения и функционирования органов исполнительной власти, их структура, функции, объем и характер компетенции, взаимосвязь между органами высшего и низшего уровней.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, правовой статус, государственное регулирование, управление, структура, функция, компетенция.

M. V. Kovaliv, I. B. Stahura

FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF EXECUTIVE POWER

The article raises questions of administrative and legal status of executive power. Expands the system of executive power, forms and methods of work. The features of the construction and operation of executive agencies, their structure, function, scope and nature of competence, the relationship between the organs of higher and lower levels.

Key words: government agencies, legal status, government regulation, management, structure, function, competence.

Постановка проблеми. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування – найчисленніша група органів публічної влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність з управління економічною, адміністративно-політичною та соціально-культурною галузями в державі, з метою забезпечення прав і законних інтересів громадян у різних сферах суспільного життя.

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Причому вирішальна спрямованість виконавчої влади полягає в утвердженні і забезпеченні прав та свобод людини, що визнається Конституцією України (ст. 3) “найвищою соціальною цінністю” [1].

З часу проголошення незалежності України, у нашій державі проведена значна робота щодо вдосконалення системи органів виконавчої влади. Про це свідчить значна кількість законів та інших нормативно-правових актів щодо вдосконалення її структури та діяльності. Створювалися, реорганізовувалися, об'єднувалися та виділялися, ліквідовувалися центральні та місцеві органи виконавчої влади, змінювався їх статус.

Стан дослідження. Різні аспекти адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади тією чи іншою мірою висвітлювались в роботах українських вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Н.П. Бортник, С.Т. Гончарука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалюк, А.Т. Комзюк, І.В. Март'янова, О.І. Остапенко, І.М. Пахомова, Ю.С. Шемшученко, О.М. Якуби та інших.

Метою статті є висвітлення питань адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади.

Виклад основних положень. В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади визнають частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленної компетенції здійснює від імені й за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [2, с. 151].

Це поняття має найвагоміші ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними й разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні ознаки, зумовлені завданнями та особливим характером державного управління.

Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат – апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він становить цілісне утворення, яке складається з великої кількості різноманітних частин – окремих органів та їх структурних підрозділів. Будучи частиною державного апарату, органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру й штат службовців. Організаційна структура державного апарату – це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережа управлінських зв'язків у ньому, особлива форма поділу й кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань і функцій.

Систему органів виконавчої влади, форми та методи їх діяльності визначають Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та ін. Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі й на виконання закону.

Органи виконавчої влади здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

Реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні акти. Отже, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативного-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності.

Органи виконавчої влади наділено необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу.

Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло проблем, що вирішує міністерство, визначається в положенні про відповідне міністерство; місцева державна адміністрація (обласна чи районна); в Законі України “Про місцеві державні адміністрації” [3]).

Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (штамп, бланки з офіційними найменуваннями тощо).

Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади: своїм цільовим призначенням; функціями; характером діяльності; порядком утворення окремих органів і взаємовідносинами між різними органами; складом службовців та порядком заміщення ними посад; формами й методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації і діяльності органів державного управління, а також виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, основою якої покладено різні критерії.

Найважливішими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок розв'язання підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Діяльність вищого та центральних органів виконавчої влади поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують державну політику, здійснюють загальне або галузеве управління, спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти, незалежно від їх місця розташування на території України. До них належать: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

До місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці. Вони виконують завдання загального управління й координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста.

Від того, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, їх поділяють на: органи загальної компетенції; органи галузевої компетенції; органи спеціальної (функціональної) компетенції тощо.

Органи загальної компетенції – це органи, які здійснюють загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на всій території України, області, району, міста. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації.

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь – це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури й тим самим керують певною галуззю, а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи спеціальної (функціональної) компетенції забезпечують реалізацію державної політики в певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва.

Залежно від порядку розв'язання підвідомчих питань, органи виконавчої влади поділяють на єдиноначальні та колегіальні. На чолі єдиноначального органу стоїть одна особа – керівник, який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Єдиноначальність забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей та досвіду керівників і водночас підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу державного управління.

До єдиноначальних належить більшість органів виконавчої влади: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади. Проте і в єдиноначальних органах для вирішення найважливіших питань створюють колегіальні органи (колегії, науково-технічні, техніко-економічні ради тощо). Вони виконують допоміжні, консультативні функції, оскільки їх рішення затверджуються рішенням керівника або втілюються в життя через рішення керівника.

На чолі колегіального органу є група осіб, які входять до складу цього органу, тобто є організаційно та юридично оформленими. Основні питання, які зараховано до компетенції такого органу, обговорюють і вирішують на засіданнях колективно. Для винесення рішення з обговорюваного питання необхідно мати кворум. Рішення в колегіальних органах найчастіше приймаються абсолютною більшістю голосів, тобто коли за певне рішення проголосувало більше ніж половина присутніх членів органу. Зазвичай, це пов'язано з великим обсягом їх компетенції та широкими завданнями керівництва, які стосуються багатьох галузей і функцій державного управління. Колегіальність дозволяє правильно вирішувати найскладніші питання керівництва за участю фахівців, із використанням їх досвіду.

Тому до колегіальних органів насамперед належать: Кабінет Міністрів України, а також деякі інші органи. Але й у цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто розв'язують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу.

Залежно від предмета спрямованості компетенції, органи виконавчої влади поділяють на:

а) органи управління господарським виробництвом, економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством і побутовим обслуговуванням населення;

б) органи управління соціальним розвитком і культурою: освітою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками;

г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації тощо [4, с. 78].

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. У єдину систему їх об'єднує зміст діяльності – виконавчо-розпорядчий і спільна основа заснування (утворення) – державна власність. Кожний орган виконавчої влади – від центрального до місцевого – виступає суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи й водночас розв'язує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності.

Отже, органи виконавчої влади – не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність, у якій усі складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними й водночас складають самостійні підсистеми з своїми особливостями структури, функцій, компетенції.

Побудова цієї системи ґрунтується на засадах: єдності й цілісності державної території; поєднання принципів централізації та децентралізації; збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни.

Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, а також здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України.

Побудова та удосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й

територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів.

Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в підвідомчості, підпорядкованості, розпорядництві, підконтрольності, підзвітності та координації.

Між органами виконавчої влади взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між органами вищого і нижчого рівнів, наприклад: Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації тощо.

Водночас основу відносин між органами одного організаційно-правового рівня становить принцип координації. Вона виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод) тощо між зазначеними органами, наприклад: між кількома міністерствами або службами; між кількома обласними (чи районними) державними адміністраціями тощо.

Висновки. Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>. 2. Остапенко О. І. Адміністративне право: навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів та ін. – 2-ге вид. – К. : Алеута : КТН; ЦКЛ, 2009. – 536 с. 3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – С. 190. 4. Таццишин І. Б. Адміністративне право України : навч. посіб. / І. Б. Таццишин. – Львів: Новий світ-2011. – 308 с.