

11. Єщук О. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». К., 2017. 464 с.
12. Рогач Л. Питання співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «захист». Наука і правоохорона. 2016. № 4. С. 95–100.
13. Кожура Л. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 35(1.2). С. 119–122.
14. Алексеев С. Проблемы теории права: в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. 396 с.
15. Коросташова І. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2015. № 2. С. 66–72.
16. Адміністративне право України: навч. посібник: в 2 т. / за ред. В. Галунька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
17. Галунько В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні: монографія. Херсон: ВАТ «ХМД», 2006. 356 с.

УДК 342.9

ПЕТРЕНКО П.Д.

МІСЦЕ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

В статті визначено місце виконавчої влади в сучасній структурі державної влади України, встановлено співвідношення таких понять як державна влада, структура державної влади, державний орган, орган виконавчої влади.

Ключові слова: державна влада, структура державної влади, державний орган, орган виконавчої влади.

В статье определено место исполнительной власти в современной структуре государственной власти Украины, установлено соотношение таких понятий как государственная власть, структура государственной власти, государственный орган, орган исполнительной власти.

Ключевые слова: государственная власть, структура государственной власти, государственный орган, орган исполнительной власти.

The article defines the place of executive power in the modern structure of the state power of Ukraine, establishes the correlation of such concepts as state power, the structure of state power, the state body, and the executive body.

Key words: state power, structure of state power, state body, executive body.

Реформування системи органів виконавчої влади в Україні, закінчення адміністративної реформи завжди було і є нагальним питанням. Не зважаючи на чисельні трансформації про досконалість структури системи, ефективність взаємодії її елементів, оптимальність структури наразі поки що не йдеться. А тому продовжує залишатися актуальним питання ґрунтовного наукового аналізу організації виконавчої влади в Україні, на основі якого розроблятимуться подальші напрямки реформування. Необхідність вирішення даної проблеми лише посилюється в умовах активізації євроінтеграційних процесів, спрямування зусиль на очищення влади і відновлення довіри до неї.

Одним з першочергових теоретично значущих питань в цьому аспекті є питання щодо місця органів виконавчої влади в сучасній структурі державної влади України. І саме вирішення цього питання ми визначаємо метою даної статті. Ключем для досягнення означеної мети є поетапне вивчення та аналіз таких понять як державна влада, структура державної влади, державний орган, орган виконавчої влади, встановлення їх співвідношення. За основу написання статті взято праці таких науковців як Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, Р.С. Мартинюк, М.І. Мичко, В.Ф. Погорілко, І.А. Сердюк, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемчушенко та інших.

Отже, розпочинаємо з поняття державної влади. Наприклад, І.А. Сердюк державну владу визначає як публічно-політичні, вольові (керівництва – підкорення) відносини, що утворюються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на підґрунті правових норм, із забезпеченням, у разі потреби, державним примусом [1, с. 11]. В даному визначенні державною владою визначено відносини між державним апаратом і суб'єктами політичної системи. На наш погляд, вказане безпідставно звужує кількість суб'єктів вказаних відносин щодо обох названих сторін. По-перше, поняття апарату держави охоплює всіх суб'єктів здійснення державної влади тільки при визначенні його тотожним такому поняттю як механізм держави. А таке співвідношення не є загальноновизначним як в науці адміністративного права, так і в інших галузях. По-друге, не лише політичною системою суспільства обмежено суб'єктів, що на них спрямовано реалізацію державної влади. Від так, більш точним у вищевказаному аспекті вбачається визначення державної влади як виду публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та їх об'єднань, що знаходяться на її території [2, с. 85]. Знову ж таки, ми не вважаємо дане визначення досконалим, оскільки вказівка щодо знаходження людей на території держави звужує межі дії державної влади; і сполучник «і» між державою та державними органами не враховує специфіки держави як суб'єкту права. Адже відомо, що держава – це абстрактна штучна конструкція для позначення утворення, що наділене правосуб'єктністю і в реальних правовідносинах вона діє через систему органів. Іншими словами, фактично функції держави здійснюються системою органів держави, що входять до числа органів системи, призначеної реалізувати певний аспект державного управління за одним або кількома напрямками [3, с. 122].

Водночас, зупинимось на тому, що влада взагалі, і державна зокрема, за своєю родовою сутністю є публічна політична воля, вольова сила, а за видовою ознакою - правова сила (воля) [4, с. 362]. Ознаки державної влади: незалежність, публічний характер, апаратна влада, верховна влада, безпосередня дія влади на все населення країни, не знає ніякого закону ззовні, сама творить закон, суверенна, легальна, легітимна, універсальна, непохідний характер [5, с. 36].

Структура державної влади в Україні згідно конституційного поділу включає виконавчу, законодавчу та судову гілки. Про це прямо йдеться у ст. 6 Конституції України від від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Зокрема, в цій статті прямо передбачено здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [6]. Однак, в той же час, окремі розділи Основного Закону поряд з існуванням розділів, присвячених законодавчій, виконавчій та судовій владі, присвячено прокуратурі України, Конституційному Суду України. В свою чергу, наприклад, присвячення окремого розділу VII Основного закону прокуратурі України разом з аналізом мети, завдань, функцій, системи, особливостей правового статусу відповідної системи органів, дають підстави деяким фахівцям стверджувати, що прокуратура України не належить до жодного з видів державної влади, визначених статтею 6 Конституції України [7; 8]. Тому не дивно, що у науці висувається гіпотеза про позаконституційний поділ влади. Наприклад, про контрольну (наглядову) владу, до якої входить Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, прокуратура та інші органи, ведуть мову В. Тацій, Ю. Грошовий [9, с. 61-63]. В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка визначено, що «різні гілки влади в більшості країн світу представляють такі органи держави: а) законодавчу владу – парламент; б) владу глави держави – президент, монарх; в) виконавчу владу – уряд, міністерства, ін. відомства та їхні місцеві органи; г) судову владу – суди та ін.; д) контрольно-наглядову владу – прокуратура, омбудсмен та ін.» [10, с. 286-287]. У Сучасній правовій енциклопедії за редакцією О.В. Зайчука за характером і змістом діяльності ці органи також поділяються на: а) органи законодавчої влади; б) органи виконавчої влади; в) органи судової влади; г) контрольно-наглядові органи [11, с. 173]. Ю.П. Битяк з цього приводу вказує, що «конституційні засади поділу єдиної державної влади на відповідні самостійні гілки дозволяють також виділити державну службу в органах законодавчої, виконавчої та судової влади. Служба в органах прокуратури та їх апараті залишається поза межами наведеної схеми, але за своєю суттю є державною...

Логічно, що прокурори та інші працівники прокуратури є державними службовцями, оскільки виконують свої функції від імені держави (функції держави). Прокурори, їх перші заступники, заступники, помічники, слідчі мають свої відповідні класні чини (звання). Службовці апарату органів прокуратури є, на наш погляд, державними службовцями, що мають належати до відповідних категорій і рангів [12, с. 62-63].

В рамках даної статті ми не будемо визначати сучасну структуру державної влади в Україні, всі елементи апарату та механізму держави. Зупинимось на тому, що сучасна структура державної влади України може бути охарактеризована з точки зору її конституційного поділу (три гілки) та поза конституційного поділу, що включає виділенні інших окрім виконавчої, законодавчої та судової влади, різновидів державної влади. При цьому виконавча влада як один з видів виділених в Основному законі влад реалізується через систему спеціально створених органів.

Органи державної влади – це колегіальні та одноособові органи, наділені юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій і завдань держави [5, с. 97]. Державні органи формуються безпосередньо народом (шляхом виборів) і державою, мають відповідну внутрішню організаційну структуру. Органи державної влади виконують свої функції відповідно до Конституції України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів [10, с. 287]. На відміну від інших організацій державні органи наділені державно-владними повноваженнями як зовнішнього, так і внутрішнього характеру, вони можуть приймати нормативні правові акти, а також здійснювати правозастосовчу, правоохоронну, адміністративно-юрисдикційну діяльність [13, с. 619]. Отже, державним органом (органом державної влади) пропонуємо вважати створений в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, одноособовий або колегіальний структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив суб'єктів, наділених юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій і завдань держави.

Органи виконавчої влади являють собою різновид органів державної влади, що має особливі риси порівняно з органами законодавчої та судової влади, рівно як і спільні. До числа єдиних характерних ознак всіх органів державної влади можна віднести створення і функціонування на основі єдиних принципів, приналежність до елементів структури апарату української держави, функціонування задля реалізації завдань і виконання функцій держави, наділення всіх органів державної влади владними повноваженнями, здійснення діяльності від імені та за дорученням держави. Однак, при наявності спільних рис є і специфічні, що відділяють органи виконавчої влади від інших різновидів державних органів. Так, на думку Ю.П. Битяка, орган виконавчої влади (державного управління) – це організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюється в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати від імені та за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю [14, с. 61]. В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка органи виконавчої влади визначені як «окремий вид державних органів, діяльність яких відповідно до принципу поділу влади спрямована на виконання законів, інших нормативно-правових актів та здійснення державного управління» [10, с. 287]. У запропонованих визначеннях вказано на спрямування діяльності органів виконавчої влади, визначено їх структурну приналежність до числа органів державної влади, при цьому з виділенням мети їх утворення і функціонування, ряду специфічних рис відповідного виду органів. Водночас, ці визначення не в повній мірі ілюструють особливості органів виконавчої влади порівняно з органами інших видів сучасної державної влади України.

На думку В.К. Колпакова, виконавча влада посідає особливе місце у сучасній структурі державної влади України, а органи державної виконавчої влади відрізняють від інших елементів апарату держави. «По-перше, вони є основними (після Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі і статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; по-друге, є найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому (як відомо, державний апарат, крім органів державного управління, об'єднує управлінські структури законодавчої влади, органи правосуддя, прокуратури та інші державні органи); по-третє, вони об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів даної системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в рамках своєї компетенції орга-

ни виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях; по-сьоме, здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою» [15, с. 109-110]. В цілому підтримуючи В.К. Колпакова щодо виділених специфічних ознак органів державної виконавчої влади, все ж таки звертаємо увагу на віднесення Глави держави до числа носіїв виконавчої влади у першій з перерахованих науковцем ознак. З цього приводу слушною вбачається позиція Р.С. Мартинюка, що «Президент України займає особливе положення в системі стримувань і противаг. Глава держави не належить до жодної з гілок влади і в умовах змішаної форми правління та притаманного цій формі правління явища розпорошення влади несе відповідальність за розв'язання стратегічних питань розвитку всіх сфер суспільного життя країни» [16, с. 44-50]. І це не можна не враховувати.

Враховуючи вищевикладене, органом виконавчої влади можна визначити складний елемент апарату держави, що являє собою створений в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, одноособовий або колегіальний структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, наділених юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення управлінських функцій і завдань держави у визначених формах. Система органів виконавчої влади для реалізації завдань сучасної державної влади здійснює виконання законів та інших нормативно-правових актів, видання підзаконних актів, виконання організаційних, розпорядчих дій, охорону правопорядку. Для здійснення цих функцій до числа напрямків діяльності органів виконавчої влади включені внутрішньо-організаційні функції як то кадрове, фінансове, матеріально-технічне управління, контроль та інші їх види.

До числа особливостей органів виконавчої влади як різновиду державних органів можна віднести: підстави та порядок створення; мету, завдання, напрямки, форми та методи діяльності; об'єм повноважень; визначення території розповсюдження повноважень; системність, структурність, ієрархічність, підпорядкування в рамках системи в цілому та окремих підсистем (в той час коли єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України), поєднання єдиначальності та колегіальності при здійсненні виконавчої і розпорядчої діяльності як основної функції органів виконавчої влади; об'єднання єдиним керівництвом задля узгодженості в діяльності тощо.

Список використаних джерел:

1. Сердюк І.А. Державна влада у співвідношенні з політичною владою в аспекті теорії правовідносин / І.А. Сердюк // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2008. – № 4 (40). – 400 с. – С. 9–15.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Ю.С. Шемчушенко, М.П. Зяблюк, В.П. Горбатенко, С.В. Бобровник та ін.], Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 2: Д.-Й. – 1999. – 744 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит. – 1997. – 400 с.
4. Конституційне право України : підручник для студ. юрид. спец. вищ. закладів освіти / В. Погорілко [та ін.]; ред. В. Ф. Погорілко; НАН України, Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. – К.: Наукова думка, 1999. – 734 с.
5. Авраменко Л.В. Теорія держави та права: навчальний посібник / Л.В. Авраменко. – Х.: Видавець СПД Вапнарчук Н.М.. – 2004 – 228 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Мичко, М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 Судуострій. Прокуратура та адвокатура. / М. І. Мичко. – Х.: Б. в., 2002. – 38 с.
8. Давиденко Л.М. Місце і роль прокуратури у механізмі державної влади / Л.М. Давиденко // Правова система України: теорія і практика. – Київ, 1993. – С. 379–380.
9. Тацій В. Прокуратура в системі поділу влади / В. Тацій, Ю. Грошовий // Вісник Академії правових наук України. – № 1 – С. 61–63.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Ю.С. Шемчушенко, М.П. Зяблюк, В.Я. Тацій, В.П. Горбатенко та ін.], Редкол.: Ю.С. Шемчушенко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4: Н.-П. – 2002. – 720 с.
11. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко [та ін.]; за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінкомінтер, 2010. – 384 с.

12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні. Проблеми становлення, розвитку та функціонування / Ю.П. Битяк: дис. ... доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Х., 2006. – 420 с.

13. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Старилов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2002. – 728 с.

14. Адміністративне право України: [підручник для юридичних вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В.В. Богуцький, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х.: Право, 2000. – 520 с.

15. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков . – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

16. Мартинюк Р. Проблеми визначення конституційно-правового статусу Президента України в умовах змішаної форми правління / Р. С. Мартинюк // Право України. – 2009. – № 5. – С. 44–50.