

УДК 342.6

П. Д. Петренко
кандидат юридичних наук,
Міністр юстиції України

МІСЦЕ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Реформування системи органів виконавчої влади в Україні, закінчення адміністративної реформи завжди було і є нагальним питанням. Незважаючи на численні 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 напрями реформування. Необхідність вирішення цієї проблеми лише посилюється в умовах активізації євроінтеграційних процесів, спрямування зусиль на очищення влади і відновлення довіри до неї.

Одним із першочергових теоретично значущих питань у цьому аспекті є питання щодо місця органів виконавчої влади в сучасній структурі державної влади України. І саме вирішення цього питання ми визначаємо метою цієї 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 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 державним примусом [1, с. 11]. У цьому визначенні державною владою визначено відносини між державним апаратом і суб'єктами політичної системи. На наш погляд, указане безпідставно звужує кількість суб'єктів указаних відносин щодо обох названих сторін. По-перше, поняття апарату держави охоплює всіх суб'єктів здійснення державної влади тільки під час визначення його тотожним такому поняттю, як механізм держави. А таке співвідношення не є загально визнаним як у 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. Так, більш точним у вищевказаному аспекті є 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]. Ми не вважаємо це визначення досконалим, оскільки вказівка щодо знаходження людей на території держави звужує межі дії державної влади, а сполучник «і» між державою та державними органами не враховує специфіки держави як суб'єкта 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. Тобто функції держави здійснюється системою органів держави, що входять до органів системи, призначеної реалізувати певний аспект державного управління за одним або кількома напрямками [3, с. 122].

Водночас зупинимося на тому, що влада взагалі і державна зокрема є публічною політичною волею, вольовою силою, а за видовою ознакою – правовою силою (волею) [4, с. 362]. Ознаками державної влади є незалежність, публічний характер, апаратна влада, верховна влада, безпосередня дія влади на все населення країни, те, що вона не знає жодного закону ззовні, сама творить закон, суверенна, легальна, легітимна, універсальна, непокідний характер [5, с. 36].

Структура державної влади в Україні згідно з конституційним поділом вміщує виконавчу, законодавчу та судову гілки. Про це йдеться у ст. 6 Конституції України від від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Так, у цій статті передбачено здійснення державної влади за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [6]. Однак водночас окремі розділи Основного Закону поряд з існуванням розділів, присвячених законодавчій, виконавчій та судовій владі, присвячено прокуратурі України, Конституційному Суду України. 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 Вер-

ховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, прокуратура та інші органи, ведуть мову В. Тацій, Ю. Грошовий [9, с. 61–63]. У 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 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 щодо цього 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 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].

У межах цієї статті ми не будемо визначати сучасну структуру державної влади в Україні, всі елементи апарату та механізму держави. Зупинимося на тому, що сучасна структура державної влади України може бути охарактеризована з точки зору її конституційного поділу (три гілки) та поза конституційного поділу, що вміщує виділені інші, окрім виконавчої, законодавчої та судової влади, різновиди державної влади. При цьому виконавча влада як один із видів виділених в Основному законі влади 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 правозастосовну, правоохоронну, адміністративно-юрисдикційну діяльність [13, с. 619]. Отже, державним органом (органом державної влади) пропонуємо вважати створений у 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 – різновид органів державної влади, що має особливі риси порівняно з органами законодавчої та судової влади, як і спільні. До єдиних характерних ознак усіх 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 за наявності спільних рис є й 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 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 структурну приналежність до органів державної влади, при цьому з виділенням мети утворення і функціонування, низки специфічних рис відповідного виду органів. Водночас ці визначення не повністю 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 найважливішим складником 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, унаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; по-четверте, кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; по-п'яте, система органів виконавчої влади справляє регулювальний вплив на всі сфери державного і суспільного життя; по-шосте, в межах своєї компетенції органи 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]. Загалом, підтримуючи В.К. Колпакова щодо виділених специфічних ознак органів державної виконавчої влади, все ж таки звертаємо увагу на віднесення Глави держави до носіїв виконавчої влади у першій із перерахованих науковцем ознак. Щодо цього слушною є 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.

Ураховуючи вищевикладене, органом виконавчої влади можна визначити складний елемент апарату держави, що є створеним у 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 напрямів діяльності органів виконавчої влади вміщені внутрішньо-організаційні функції, наприклад, кадрове, фінансове, матеріально-технічне управління, контроль та інші види.

До особливостей органів виконавчої влади можна віднести: підстави та порядок створення, мету, завдання, напрями, форми та методи діяльності, обсяг повноважень, визначення території розповсюдження повноважень, системність, структурність, ієрархічність, підпорядкування в рамках системи в цілому та окремих підсистем (коли єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України), поєднання єдиноначальності та колегіальності під час здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності як основної функції органів виконавчої влади, об'єднання єдиним керівництвом задля узгодженості в діяльності тощо.

Література

1. Сердюк І.А. Державна влада у співвідношенні з політичною владою в аспекті теорії правовідносин. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць*. № 4 (40). 400 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Ю.С. Шемченко, М.П. Зяблюк, В.П. Горбатенко, С.В. Бобровник та ін.], Редкол.: Ю.С. Шемченко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д.-Й. 1999. 744 с.
3. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: Курс лекцій. Москва: 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. Київ: Наукова думка, 1999. 734 с.
5. Авраменко Л.В. Теорія держави та права: навчальний посібник. Харків: 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. Харків: Б. в., 2002. 38 с.
8. Давиденко Л.М. Місце і роль прокуратури у механізмі державної влади. *Правова система України: теорія і практика*. Київ. 1993. С. 379–380.
9. Тацій В., Грошовий Ю. Прокуратура в системі поділу влади. *Вісник Академії правових наук України*. № 1. С. 61–63.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Ю.С. Шемченко, М.П. Зяблюк, В.Я. Тацій, В.П. Горбатенко та ін.], Редкол.: Ю.С. Шемченко (відп. ред.) та ін. Київ: «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. Київ: Юрінкомінтер, 2010. 384 с.
12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні. Проблеми становлення, розвитку та функціонування: 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, Харків, 2006. 420 с.
13. Старилів Ю.Н. Курс общего административно-го права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва: 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. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] / [за ред. Ю. П. Битяка]. Харків: Право, 2000. 520 с.

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

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

Анотація

Петренко П. Д. Місце виконавчої влади в сучасній структурі державної влади України. – Стаття.

У 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.

Аннотация

Петренко П. Д. Место исполнительной власти в современной государственной власти Украины. – Статья.

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.

Summary

Petrenko P. D. The place of executive power in the modern structure of state power of Ukraine. – Article.

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.