

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НАУКИ

*Лопатюк К. Ю.
Національний університет
біоресурсів та природокористування України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті досліджуються реформування апарату державних органів та системи влади вцілому, а також місцеві органи виконавчої влади, а саме місцеві державні адміністрації, з'ясовується призначення місцевих державних адміністрацій в контексті чинного законодавства України, виокремлюються ознаки місцевих державних адміністрацій, аналізується адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади шляхом виділення специфічних ознак місцевих органів виконавчої влади, формулюються на їх основі відповідні дефініції та основні елементи.

***Ключові слова:** виконавча влада, місцева державна адміністрація, адміністративний ресурс, розмежування повноважень, делегування повноважень.*

Обрання Україною політичного курсу на євроатлантичну інтеграцію та перегляд у цьому контексті особливостей існуючої системи публічної адміністрації диктують необхідність внесення у вітчизняне законодавство глибоких і докорінних змін. Сучасний механізм здійснення державного управління на низовому рівні, а саме місцевими органами виконавчої влади, в силу численних своїх недоліків викликає неабияку потребу у системному і ґрунтовному аналізі з метою визначення шляхів його реформування.

В умовах проведення адміністративної реформи та формування дієздатного децентралізованого державного управління особливої уваги заслуговує визначення адміністративно-правового правове регулювання особливостей організації та функціонування такого суб'єкта державного управління як органи місцевого самоврядування.

Особливе місце в цьому процесі займають місцеві органи виконавчої влади, так як саме вони безпосередньо здійснюють виконавчо-розпорядчі функції. І багато в чому доля державно-правової реформи буде залежати від того яка система державних органів буде функціонувати на місцях.

Однак, дана проблема має не тільки важливе практичне, але й науково-теоретичне значення. У зв'язку з цим прешочерговим завданням, що потребує вирішення є з'ясування поняття та сутнісних характеристик місцевих органів виконавчої влади, їх прав та обов'язків в сучасних умовах.

Питанню діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні розглядалися у працях таких вчених як: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. А. Колпаков, М. М. Марченко та ін.

***Метою статті** є аналіз адміністративно-правового статусу органів виконавчої*

влади, виділення специфічних ознак місцевих органів виконавчої влади та формулювання на їх основі відповідної дефініції.

На сучасному етапі державотворення в Україні система органів виконавчої влади представляє собою симбіоз новостворених органів за період незалежності та тих, що існували у період радянської доби.

Систему державних органів в Україні представляє собою апарат державного управління, який забезпечує реалізацію державної влади на всій території та в усіх сферах суспільного життя. Серед науковців цей термін майже всі науковці трактують однозначно. Наприклад, С. А. Комаров визначає державний апарат як частину державного механізму держави, що представляє собою сукупність державних органів, які наділені владними повноваженнями для реалізації державної влади [1, с. 64].

Є й інші думки з цього приводу, наприклад, М. М. Марченко, так він визначив державний апарат як систему органів держави за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються основні функції, досягаються цілі і задачі, що стоять перед державою на різних етапах його розвитку [2, с. 113].

Отже, звідси випливає, що всі державні органи за своїм функціональним призначенням відносяться або до законодавчої, або до виконавчої, або до судової гілок влади. Це підтверджується також статтею 6 Конституції України, згідно якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Однак, для того, щоб визначити яке положення займають місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів потрібно з'ясувати сам феномен поняття “виконавча влада”. Для цього необхідно перш за все з'ясувати предметне та функціональне призначення виконавчої влади.

Після прийняття Конституції України виконавча влада стала досить самостійною гілкою державної влади, поряд із законодавчою та судовою гілками влади, які у сукупності створюють механізм державно-правового управління суспільством [3].

У спеціальній літературі містяться досить різні, як за змістом так і за формою викладення визначення виконавчої влади. Так, наприклад у “юридичних енциклопедіях” надається таке визначення: виконавча влада відповідно до теорії “розподілу влад” – влада правозастосовча, яка здійснює функцію виконання законів, котрі приймаються парламентом, тобто законодавчою владою [4, с. 161]; “виконавча влада – одна з гілок влади у державі за теорією поділу влади, сукупність повноважень і функцій по управлінню державою, система державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції” [5, с. 386].

Однак, у науковій літературі містяться також інші думки та підходи щодо визначення виконавчої влади. Так В. К. Колпаков вважає, що “Виконавча влада – це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади” [6, с. 47]. Подібної точки зору також дотримується І. А. Полянський, який визначає поняття виконавчої влади наступним чином, виконавча влада – це державна влада, яка передбачає наявність особливих ланок державного апарату, діяльність яких спрямована на реалізацію загальних норм, установлених суб'єктами законодавчої (представницької) влади, з метою врегулювання різних сторін суспільного життя [7, с. 19]. Варто також зазначити, що існує нормативне визначення поняття “виконавча влада”.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, є всі підстави стверджувати, що виконавча влада відрізняється від інших гілок державної влади (законодавчої і судової) певними притаманними лише їй предметом і сферою діяльності, призначенням, завданнями і змістом діяльності, методами здійснення своєї діяльності.

Для забезпечення ефективної діяльності виконавча влада використовує значні правові, економічні, технічні, інформаційні та інші ресурси. Тобто виконавча влада впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються у нашій державі.

Варто також зазначити, що виконавча влада від інших гілок державної влади, відрізняється своїм призначенням, завданнями і змістом діяльності. Так основним призначенням і завданням виконавчої влади є забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Що стосується змісту діяльності виконавчої влади, то він полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчих дій, які направлені на виконання Конституції та законів України, а також інших функцій виконавчої влади.

Крім того, виконавчу владу від інших гілок влади відрізняють притаманні лише їй специфічні методи здійснення своєї діяльності, які використовуються для досягнення певних цілей. Цю гілку влади характеризує поєднання таких основних методів, які використовуються для втілення в життя владної волі, як переконання, примус, авторитет. Всі вищевказані методи при здійсненні виконавчої влади застосовуються не окремо один від одного, а комплексно, що дає змогу досягти бажаного ефекту найоптимальнішим шляхом.

Місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Що стосується призначення місцевих державних адміністрацій та їх місця в системі органів виконавчої влади, то тут варто відзначити наступне. Відповідно до Конституції України та ст. 1 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації [3; 8].

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Так, що стосується виконавчо-розпорядчої діяльності, то тут варто відзначити державно-владний характер такої діяльності. Тобто, передусім, місцеві органи виконавчої влади забезпечують виконання державних функцій.

Варто також відзначити, що при вирішенні питань сфери відання та діяльності місцевих державних адміністрацій виникають певні проблеми пов'язані перед усім із розмежуванням функцій обласних та районних державних адміністрацій. Так, аналізуючи норми Закону України “Про місцеві державні адміністрації” неможливо визначити, які саме функції має виконувати обласна державна адміністрація, а які

районна. Тому слід чіткіше розмежувати їх функції.

Таким чином, підсумовуючи все вищевказане можна виокремити наступні ознаки місцевих органів виконавчої влади.

По-перше, місцевий орган виконавчої влади представляє собою організаційно-структурну єдність, може виступати як від свого імені так і від імені держави, перебуває на утриманні держави і повинен бути юридичною особою, яка здійснює відповідні виконавчо-розпорядчі функції.

По-друге, місцеві органи виконавчої влади мають обмежений територіальний масштаб діяльності, тобто діють не на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається установчим нормативно-правовим актом про такий орган виконавчої влади.

По-третє, місцеві органи виконавчої влади підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищестоящим органам, тобто діяльність таких органів контролюється та координується вищими по відношенню до них органами виконавчої влади. Фактично, місцеві органи виконавчої влади є провідниками владної волі між вищестоящими органами виконавчої влади та безпосередніми об'єктами управління.

По-четверте, місцеві органи виконавчої влади є єдиноначальними органами. Це перш за все обумовлюється тим, що такі органи здійснюють оперативне управління і швидкість прийняття рішень відіграє визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, завдяки чому досягається максимальний ефект від виконавчо-розпорядчої діяльності, а також посилюється відповідальність керівників відповідних органів.

По-п'яте, місцеві органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керованих суб'єктів.

Отже, місцевими органами виконавчої влади є юридичні особи, які виступають як від свого імені так і від імені держави, утримуються за рахунок державного бюджету, здійснюють державне управління, тобто виконавчо-розпорядчі функції, в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, є підзвітними, підконтрольними та підпорядкованими вищестоящим органам. Такими органами є місцеві державні адміністрації, їх структурні підрозділи, місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Підсумовуючи вищенаведене, необхідно відзначити, що між трьома основними елементами, які визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, а саме: повноваженнями, правами та контрольними функціями відсутній стійкий корелюючий зв'язок. Тобто, місцеві державні адміністрації, виходячи із норм Закону України "Про місцеві державні адміністрації", мають повноваження по управлінню певними сферами суспільного життя, однак при цьому перелік їх прав не відповідає таким повноваженням, при цьому, такі місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати контроль у галузях, які не відносяться до сфери їх повноважень. Автором пропонується, перш за все чітко визначити сферу повноважень місцевих державних адміністрацій, по-друге, визначити коло прав, які відповідали б повноваженням і не

виходили за їх межі, по-третє, функція контролю місцевими державними адміністраціями має здійснюватись лише у тих сферах, які належать до їх компетенції.

Використані джерела:

1. Комаров С. А. Общая теория государства и права. – 2-е издание. – М., 1996. – 312 с.
2. Марченко М. Н. Теория государства и права. – 2-е издание. – М., 1996. – 432 с.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
4. Юридическая энциклопедия / под ред. Тихомирова М. Ю. – 3-е издание. – М. : Юринформцентр, 1995. – 365 с.
5. Юридична енциклопедія. – Т. 1 / за ред. Шемшученка Ю. С. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – 672 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України. – К., 1999. – 736 с.
7. Полянский И. А. Правовая природа исполнительной власти и её место в организации государственной власти // Правоведение. – 1999. – № 4. – С. 18-27.
8. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 17 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

Лопатюк К. Ю. Административно-правовой статус местных органов исполнительной власти

В статье исследуются реформирования аппарата государственных органов и системы власти вообще, а также местные органы исполнительной власти, а именно местные государственные администрации, выясняется назначение местных государственных администраций в контексте действующего законодательства Украины, выделяются признаки местных государственных администраций, анализируется административно-правовой статус органов исполнительной власти путем выделения специфических признаков местных органов исполнительной власти, формулируются на их основе соответствующие дефиниции и основные элементы.

Ключевые слова: исполнительная власть, местная государственная администрация, административный ресурс, разграничение полномочий, делегирование полномочий.

Lopatyyuk K. U. Administrativn-legal status of local enforcement authorities

The main problems, which are investigated in this article, are the reformation of the apparatus of the state authorities and system of power in general and local executive bodies, namely the local state administrations. It finds out the assignment of the local state administrations in the context of the current legislation of Ukraine, also the signs of the local state administrations are selected. The administrative legal status of the organs of executive power is analysed by means of extraction of the specific features of the local executive bodies. On their basis the appropriate definitions and the basic elements are formulated.

Keywords: executive power, local state administration, administrative resource, differentiating of authority, delegation of authority