

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМА ЗМІСТУ

В період активного реформування системи центральних органів виконавчої влади, створення нових органів, визначення їх мети, завдань, функцій, повноважень, компетенції та інших організаційно-правових засад, початком чого став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085 від 9 грудня 2010 р. (далі — Указ) та Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17 березня 2011 р. набуло актуальності дослідження адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади, дослідження якого у наукових роботах має дещо фрагментарний характер та не виправляє розбіжностей у визначенні ознак адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади [1, 61].

Та все ж дослідження поняття адміністративно-правового статусу має значення через те, що саме правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [2, 118], що в свою чергу має особливу значимість через створення низки нових та реорганізацію тих, що існували до прийняття вказаного вище Указу, центральних органів виконавчої влади.

Суттєвими, навіть в деякій мірі відправними у дослідженнях адміністративно-правового статусу є наукові праці В. Авер'янова, С. В. Ківалова, Є. В. Додіна, В. Бевзенка, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Селіванова, В. Колпакова, М. Орзіха, В. Гаращука, О. Харитонові, Н. Нижник, О. Рябченко, А. Комзюка, Н. Гудими та інших вчених.

В цій статті піде мова про теоретичне визначення такої правової категорії, як «адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади», та про коло проблем, що пов'язані із цим. Особливу увагу в статті буде приділено дослідженню понять: «завдання», «функція», «компетенція» та «відповідальність», що є складовими елементами змісту адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади.

По-перше, слід визначити поняття «статус». У науковій літературі надається таке енциклопедичне визначення: статус (лат. *status*) — правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [3, 626].

В той же час Н. Гудима справедливо зазначає, що приналежно до органів державного управління в Україні це поняття в системі нормативно-правових актів використовується достатньо широко. Наприклад, поняття «статусу» використовується при окресленні обов'язків, прав та повноважень як окремих органів державного управління, так і відповідних посадових осіб, щодо яких законами або нормативно-правовими актами такі обов'язки, права і повноваження визначаються [4, 82]. Зокрема, щодо останніх свідчать праці В. Авер'янова, Н. Армаш, М. Бояринцева [5–7] та інших.

Органи виконавчої влади, як у своєму дослідженні вважає О. Синкова, — це первинні елементи апарату державного управління, що утворюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади [1, 61].

В. Авер'янов визначає, що кожний окремих орган виконавчої влади виконує діяльність, яка характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [7, 84], які в цілому можна вважати складовими елементами адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, про що у своїх дослідженнях підкреслює А. Альохін.

Серед адміністративістів досі існує розбіжність поглядів на структуру адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади, що зумовлено відсутністю єдиного підходу у визначенні основного структурного елемента — компетенції [1, 61].

Свідченням неоднозначності визначення поняття є багатоманітність наукових думок. Зокрема, Д. Бахрах вважає компетенцію «основною частиною правового статусу, яка складається із сукупності владних повноважень відносно певних предметів відання». Автор поділяє зміст компетенції на дві складові: перший елемент — обов'язки та права, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти. Другий елемент — підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [8, 178].

А. Альохін, з посиланням на роботу Б. Лазарева «Компетенция органов управления», визначає компетенцію, як «систему повноважень цього органу щодо здійснення державної влади... вона містить в собі обов'язок і право виконувати визначені завдання та функції...» [9, 132].

Ю. Козлов визначає базовий елемент компетенції — наявність визначеного об'єму юридично-владних повноважень [10, 148].

Таким чином, дослідники погоджуються в тому, що основним складовим елементом компетенції є повноваження, які в цілому визначаються як сукупність прав та обов'язків. Та досліджуючи визначення поняття повноваження, виникає проблема ототожнення та розмежування повноваження як окремої правової категорії і сукупності інших прав та обов'язків.

Свідченням неоднакового підходу у вказаному вище питанні є енциклопедичні визначення поняття «повноваження», зокрема, у Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. Шемшученка повноваження органу державної влади ототожнюються із правами та обов'язками, тобто останні є змістом повноваження [11, 373].

В той час як Юридичною енциклопедією під редакцією Б. Топорніна при визначенні поняття «компетенція» окремо визначаються такі складові елементи компетенції, як повноваження, а також інші права та обов'язки [12, 436].

Можна припустити, що в основі такого розмежування груп прав та обов'язків центральних органів виконавчої влади є функціональне їх застосування щодо певного кола справ, тобто, з одного боку, можна виокремити сукупність

прав та обов'язків, що відповідно застосовуються та виконуються під час безпосереднього здійснення центральними органами виконавчої влади владно-розпорядчих функцій для досягнення покладених на них завдань, з іншого боку, — сукупність прав та обов'язків центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, тобто суб'єктів цивільних правовідносин, реалізація та виконання яких забезпечує ефективне їх функціонування.

В цілому «компетенцію» можна визначити як сукупність повноважень центрального органу виконавчої влади для виконання покладених на нього завдань. Однак питання щодо визначення лишається відкритим та дискусійним.

Існує також дискусійне питання щодо інших складових елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, до яких можна віднести: мету, завдання, функції, а також відповідальність.

Чітке, узгоджене визначення поняття «функція» відсутнє. Існує декілька розумінь та позицій дослідників з цього питання.

Першочергово слід зазначити, що в енциклопедичній літературі не виокремлюється така правова категорія, як «функції органу виконавчої влади». Укладачами пропонуються загальне визначення поняття «функція», що від лат. *functio* — виконання, здійснення, а також визначення понять «функція держави» та «функція права», спільними рисами змісту яких є їх сутнісне наповнення. Останні сприймаються як основні напрямки або види впливу.

Ще за радянських часів Л. Коваль пропонував визначення функції органу державної влади як складових частин змісту його діяльності, які відображені у поставлених перед органом завданнях із забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта і здійснюються шляхом реалізації покладених на нього повноважень [13].

В. Тацій визначає функції як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, який служить напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [14, 34].

У визначенні вказаного вище поняття можна погодитись із думкою Д. Мандичева, який пропонує сприймати функції органу державної влади як основні взаємопов'язані напрямки діяльності, що реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для виконання загальної мети [2, 119].

Існує спір щодо розмежування та ототожнення понять «функція» та «завдання». Складність цього питання полягає у неоднаковому підході у правотворчій діяльності, що виявляється у таких явищах як те, що в одних актах застосовують термін «завдання», в інших — «функції».

Варто навести приклади такого застосування. В Указі Президента України від 30 жовтня 2000 р. № 1167/2000 «Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України» в п. 2 визначаються: «покласти на Національну комісію регулювання електроенергетики України функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах транспортування природного і нафтового газу трубопроводами...» [15].

В той же час, аналізуючи положення про центральні органи виконавчої влади, що були створені або реорганізовані відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085 від 9 грудня 2010 р., вбачається, що нормотворці пішли уніфікованим шляхом нормопроєктування, оскільки за правило було взято застосування поняття «завдання». Як правило третім пунктом Положення про певний орган виконавчої влади є «Основні завдання», зокрема, таке формулювання застосовується в наступних правових актах: Указ Президента України № 440/2011 «Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів», Указ Президента України № 391/2011 «Про Положення про Державну службу геології та надр України», Указ Президента України № 410/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України» та інші.

Така правотворча різноманітність та неоднозначність свідчить про відсутність єдиного наукового підходу у визначенні та розмежуванні вказаних вище правових категорій.

Дана ситуація не дивує, оскільки навіть у енциклопедичній літературі відсутнє визначення поняття «завдання» в рамках правової термінології. Існує загальнотеоретичне визначення «завдання», як, по-перше, поставлена мета, яку намагаються досягти; по-друге, доручення, завдання; по-третє, питання, яке потребує вирішення на підставі певних знань та роздумів [16, 277].

Та навіть беручи за основу загальнотеоретичне визначення «завдання», можна дійти висновку про неподібність «завдань» та «функцій» центрального органу виконавчої влади через їх зміст. Аналізуючи правничу літературу, наукові дослідження, можна дійти висновку про те, що дослідниками «завдання» центрального органу виконавчої влади ототожнюється з метою або стратегічною метою діяльності центрального органу виконавчої влади, в той час як «функції» сприймаються або як напрямки, засоби діяльності центрального органу виконавчої влади для вирішення поставлених завдань, або як тимчасові цілі центрального органу виконавчої влади.

У цьому питанні слушною є думка Д. Мандичева, який пропонує розмежувати функції та завдання органів державної влади через їх природу. Автор вважає, що функціям властиві безперервність і постійність, не обумовленість конкретними подіями і діями стосовно завдань, а від так вони по суті мають тимчасовий характер. Завдання ж передбачають сталість змісту, його незмінність. Д. Мандичев вважає можливим чітко закріплення функцій в статусі органу державної влади шляхом визначення завдань, які поставлені перед ним.

Отже, не дивлячись на дискусійність питання, доцільним є розмежування понять «функції» та «завдання» центрального органу виконавчої влади, а також не слід зупинятися на існуючому стані справ та варто продовжувати пошук оптимальної позиції у розмежуванні правової термінології та створення єдиного, уніфікованого підходу у правотворчій діяльності.

Іншою складовою адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади є відповідальність, яка, як зазначає О. Синкова, відносно центральних органів

виконавчої влади розуміється як конституційно-правова, державно-правова, публічно-правова, що може бути пояснено різним розумінням дослідників об'єкта й об'єктивної сторони відповідальності в публічно-правовій сфері [1, 63].

Зазначимо, що у широкому розумінні юридична відповідальність визначається як покарання, державний примус до виконання вимог права, тобто застосування до особи винної у порушенні юридичних зобов'язань, передбачених законом санкцій [17, 605].

Слід розуміти, що практично застосувати певні санкції до центрального органу виконавчої влади навряд чи можливо, однак це можна зробити відносно посадової особи цього органу влади. Виходячи із положень Концепції адміністративної реформи від 22 липня 1998 р., до посадових осіб застосовується політична та дисциплінарна відповідальність.

Політична відповідальність вважається однією з форм конституційної відповідальності і полягає у припиненні повноважень. Така відповідальність не обов'язково пов'язана з правопорушенням, достатньо незадовільного виконання покладених завдань [12, 695]. Що ж до дисциплінарної відповідальності, то під нею розуміють відповідальність посадової особи за порушення останньої трудової дисципліни.

Ці види відповідальності можна практично застосувати відносно особи, забезпечивши при цьому виконання певної мети.

Таким чином, аналізуючи викладене вище, можна дійти висновку про те, що розуміння визначення та змісту адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади дозволяє певним чином його виокремити поміж ряду інших державних органів, визначивши особливості його організації, функціонування та взаємодії з іншими органами державної влади.

Також слід відзначити необхідність чіткої законодавчої регламентації структури та діяльності центральних органів виконавчої влади.

Література

1. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади // Правничий часопис Донецького університету : наук. журн. — 2008. — № 1.
2. Мандичев Д. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади // Право і суспільство. — 2010. — № 5.
3. Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 5. П–С / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 2003.
4. Гудима Н. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні державного управління // Європейські перспективи. — 2010. — № 4.
5. Бояринцев М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів // Право України. — 2002. — № 8.
6. Армаш Н. Особливості адміністративно-правового статусу керівників органів виконавчої влади, що обіймають посади державних політичних діячів // Право України. — 2006. — № 10. — С. 71–74.
7. Державне управління в Україні / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999. — 266 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000.
9. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — М. : Зерцало, 1997.

10. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М. : Юристъ, 2000.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Юрид. думка, 2007.
12. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М. : Юристъ, 2001.
13. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. — К., 1979.
14. Groshoviy Yu. M. Aktualni problemi zakonodavchogo protsesu v Ukraini / Yu. M. Groshoviy, V. Ya. Tachiy // Konceptiya rozviku zakonodavstva Ukraini : materialy nauk.-prakt. konf. — K., 1996. — S. 33–35.
15. Указ Президента України від 30.10.2000 № 1167/2000 «Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.
16. Большая Советская Энциклопедия. В 30 т. Т. 9. Е–И / гл. ред. А. М. Прохоров. — Изд. 3-е. — М. : Сов. энцикл., 1972.
17. Большая Советская Энциклопедия. В 30 т. Т. 18. Н–О / гл. ред. А. М. Прохоров. — Изд. 3-е. — М. : Сов. энцикл., 1974.

Анотація

Харенко О. О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. — Стаття.

У статті розкриваються структурні елементи змісту адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади, проблематика їх визначення та співвідношення.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, компетенція, повноваження, завдання, функції.

Аннотация

Харенко О. О. Административно-правовой статус центрального органа исполнительной власти: проблема содержания. — Статья.

В статье раскрываются структурные элементы содержания административно-правового статуса центрального органа исполнительной власти, проблематика их определения и соотношения.

Ключевые слова: административно-правовой статус, компетенция, полномочия, задачи, функции.

Summary

Kharenko O. O. Administrative and legal status of the central executive authorities: the problem of contents. — Article.

In the article structural elements of the maintenance of administratively-legal status enforcement authority, a problematics of their definition and a parity reveal.

Keywords: administratively-legal status, the competence, powers, problems, functions.