

УДК 351.744.5

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.49>**Соцький А.М.***кандидат юридичних наук, доцент,**в.о. завідувача кафедри юриспруденції**Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету**ORCID: 0000-0001-6836-7480*

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЛІСОВОЇ СФЕРИ

Орган виконавчої влади є похідною категорією поняття державний орган, що передбачає наявність у органів виконавчої влади загальних ознак державних органів та спеціальних ознак, що виникають у зв'язку з наявністю завдань та функцій, які вони виконують. Органи виконавчої влади як елемент органів державної влади наділені певними особливостями, що дозволяють їх виокремити в окрему гілку влади. Розглянемо, що розуміється під поняттям «орган виконавчої влади». З огляду на те, що органи виконавчої влади є провідною категорією адміністративного права, зосередимо нашу увагу на поглядах адміністративістів.

В. Б. Авер'янов під органами виконавчої влади пропонує розуміти ключові суб'єкти адміністративного права, яким належить провідне місце і роль у виникненні й функціонуванні суспільних відносин, що є предметом адміністративно-правового регулювання [2, с. 206]. Науковець акцентує вагу, що орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [2, с. 208].

Ю. П. Битяк сутність органів виконавчої влади зводиться до такого, що вона: є само-

стійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні; на неї покладено найбільшу частину загальнодержавних функцій; має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, праві й можливостях підкоряти своїй волі інших; здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділено виконавчою компетенцією; здійснюється не на всіх рівнях [12, с. 15]. Що стосується останньої ознаки, то з цим твердженням ми не погоджуємося, адже виконавчу владу на місцях здійснюють місцеві органи виконавчої влади через обласні, місцеві, районні в місті, м. Києва та м. Севастополя державні адміністрації. Водночас, виконавчу владу у районах міста можуть представляти структурні органи (підрозділи, служби) центральних або місцевих органів виконавчої влади.

Таким чином, під органами виконавчої влади Ю. П. Битяк пропонує розуміти організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється в порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави й покликана в порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю [12, с. 72]. В даному

випадку, вбачається дуже влучним виділення науковцем сфер публічного адміністрування, як класично прийнято розділяти на три сфери публічного адміністрування.

Адміністративісти В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко орган виконавчої влади визначають як носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [11, с. 92].

І.І. Дзюба під органом державної виконавчої влади пропонує розуміти самостійний вид органів державної влади, призначенням яких, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, є здійснення виконавчої влади, і які у зв'язку з цим реалізують свою владну компетенцію у відповідній сфері державного управління та правовий статус яких як органів виконавчої влади закріплені нормативно [1, с.22-23].

Отже, орган виконавчої влади – *це структурний елемент механізму держави, який має організаційну структуру та виконує владно-управлінські функції в межах законодавчо визначеної компетенції в сфері публічного адміністрування.*

Тоді як *органом виконавчої влади в лісовій сфері, на нашу думку, є вид органу виконавчої гілки влади, який на відповідному організаційному рівні виконує завдання та владно-управлінські функції, що визначені в законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, а їх повноваження та компетенція спрямовані на організацію та ведення лісового господарства, розроблення та реалізацію заходів охорони, раціонального використання, відтворення лісового фонду, здійснення сервісної та контрольно-наглядової діяльності в лісовій сфері.*

Разом з тим, кожен орган виконавчої влади також є системою і складається з власних елементів – структурних підрозділів та посад. Але це – елементи двох неоднакових рівнів: 1) апарату загалом (як системи органів); 2) окремого органу (як системи підрозділів і посад) [2, с. 55].

До ознак органів виконавчої влади відносяться: 1) цілісність системи, тобто властивості системи принципово не зводяться до суми властивостей елементів, що їх складають, і із елементів не виводяться властивості цілого; 2) залежність кожного елементу від його місця, функцій і т. д. всередині системи; 3) обумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури; 4) взаємозалежність системи і середовища – система формує та виявляє свої властивості в процесі взаємодії із середовищем, є при цьому активним компонентом взаємодії; 5) ієрархічність – кожен компонент системи в свою чергу може розглядатися як система, а досліджувана система в даному випадку є одним із компонентів більш широкої системи; 6) множинність описання кожної системи – в зв'язку з принциповою складністю кожної системи її адекватне пізнання потребує побудови багатьох різних моделей, кожна з яких описує лише певний аспект системи [3, с. 585].

Система органів виконавчої влади виявляє свої властивості в процесі взаємодії з іншими суб'єктами: органами законодавчої та органами судової влади, органами влади інших держав, фізичними та юридичними особами. Органи виконавчої влади можуть розглядатися як самостійні системи і можуть бути компонентами іншої системи – державного апарату [4, с.19].

Як зазначає В. Б. Авер'янов, для кожного органу виконавчої влади характерна насамперед організаційна відокремленість від інших елементів апарату державного управління. Водночас другою найважливішою його характеристикою є функціональна відокремленість, котра характеризує різні аспекти компетенції та фактичної діяльності цих органів. Саме дані ознаки, на його думку, є ключовими при виділенні окремих видів органів виконавчої влади.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко ознаками органів виконавчої влади називають: органи виконавчої влади є основними (після

Президента України) функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, а статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; є найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому; об'єднані єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано; кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади; система органів виконавчої влади чинить регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя; у межах своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному аспектах; здійснюють специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою [12, с. 28, 91].

О.Ф. Фрицький акцентує увагу, що єдність системи органів виконавчої влади зумовлена: єдністю всієї державної влади, яка впливає з державної цілісності України; розмежуванням компетенції органів виконавчої влади; їх спільною діяльністю [5, с. 358].

М.В. Мельничук визначає, що органи виконавчої влади характеризуються рядом сутнісних ознак, а саме, вони є: реальними складними системами з великою кількістю елементів і зв'язків; багатofункціональними системами із багатоваріантністю вирішення завдань; утворюють зв'язки переважно постійного формалізованого (врегульованого правовими нормами) характеру; гнучкими системами; системами, в яких ряд однорідних елементів, в свою чергу, утворює відносно самостійні системи; відкритими системами, що мають широкі взаємозв'язки із зовнішнім середовищем, отримують у ході інформаційних процесів різнопланову інформацію, а також видають власну інформацію. Орган виконавчої влади є динамічною системою, управлінська діяльність в якому реалізується в трьох видах: адміністративно-правотворчому; адміністративно-правонаділяючому

(оперативно-розпорядчому); адміністративно-юрисдикційному [6, с.20].

Адміністративно-правотворча діяльність реалізується під час розробки й прийняття нормативних актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною формою, що поступово знаходить закріплення у відомчих регламентах. Цей вид державно-управлінської діяльності охоплює всі аспекти діяльності органу виконавчої влади, як за горизонталлю, так і за вертикаллю. Кожний правовий акт, що стосується будь-якого елемента органу виконавчої влади як системи, готується із урахуванням суперечностей між ними. Адміністративно-правонаділяюча діяльність полягає у прийнятті і виконанні оперативних та інших правозастосовних актів, спрямованих на організацію виконання законів та інших правових актів. Вона також має бути врегульована відомчими регламентами. Режим оперативного, зокрема попереджувального реагування керівників на проблеми, що виникають у підвідомчій сфері забезпечується через реалізацію компетенції органу виконавчої влади. Адміністративно-юрисдикційна діяльність спрямована на вирішення спорів між різними суб'єктами управлінських відносин, а також застосування передбачених законом не примусових і примусових заходів [6, с.21-22].

С.П. Кисіль називає такі ознаки органів виконавчої влади: постійність (безперервність) виконавчої влади; прерогативний характер виконавчої влади (регламентація нових, не урегульованих чинним законодавством суспільних відносин); предметний характер виконавчої влади (тобто наявність у розпорядженні виконавчої влади значних інформаційних, економічних, технічних, ідеологічних ресурсів, що забезпечують реальність організаційно-управлінського впливу на суспільні процеси) [7, с. 7-8].

Д. М. Бахрах, С. Д. Хазанов та О. В. Дьомін до ознак органу виконавчої влади відносять те, що: вони здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, у зв'язку з чим наділені

владними повноваженнями щодо інших організацій, громадян; наділені оперативною самостійністю; як правило, мають постійні штати; утворюються вищими органами; підзвітні й підконтрольні вищим органам виконавчої влади; їх утворення, структура, порядок діяльності в основному регламентується нормами адміністративного права [8, с. 175].

О. П. Альохін, А. А. Кармолицький та Ю. М. Козлов основною ознакою органів виконавчої влади називають їх організаційну, функціональну та юридичну відокремленість [9, с. 96].

Б. М. Габричидзе, О. Г. Чернявський та С. М. Кузнецов до ознак органів виконавчої влади відносять те, що вони: є складовою частиною механізму (системи) виконавчої влади; діють (функціонують) саме у сфері виконавчої влади; виступають за дорученням і від імені держави; здійснюють діяльність виконавчого й розпорядчого характеру; мають власну компетенцію, структуру, застосовують властиві їм форми й методи діяльності [10, с. 57].

На нашу думку, до ознак органів виконавчої влади, що виокремлюють їх з числа органів державної влади слід віднести наступні: – є структурним елементом механізму держав; – здійснює владно-управлінську діяльність; – при виконанні завдань та функцій використовує систему юридичних інструментів; – здійснює публічне адміністрування в одній чи декількох сферах публічного адміністрування; – структурними підрозділами є департаменти, управління, відділи, сектори; – посади в органах виконавчої влади обіймають державні службовці та цивільні службовці; – передбачено можливість функціонування патронатної служби; – можуть створюватися територіальні та міжрегіональні підрозділи, колегії, інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи; – суб'єктом реалізації є висококваліфікований спеціаліст, до якого законом встановлено ряд кваліфікаційних вимог; – загально-державна юрисдикційність діяльності.

Анотація

Одним з ключових суб'єктів публічної адміністрації є органи виконавчої влади. Органи виконавчої влади наділені владно управлінськими повноваженнями. Система органів виконавчої влади побудована ієрархічно. Вищим органом є Кабінет Міністрів України. До системи центральних органів виконавчої влади належать: міністерства, державні служби, державні інспекції, державні агентства, державні комісії та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Виконавчу владу на місця реалізують місцеві органи виконавчої влади, які діють через державні адміністрації. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери побудовані за ієрархічним принципом.

Запропоновано під органом виконавчої влади в лісовій сфері, на нашу думку, є вид органу виконавчої гілки влади, який на відповідному організаційному рівні виконує завдання та владно-управлінські функції, що визначені в законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, а їх повноваження та компетенція спрямовані на організацію та ведення лісового господарства, розроблення та реалізацію заходів охорони, раціонального використання, відтворення лісового фонду, здійснення сервісної та контрольної-наглядової діяльності в лісовій сфері.

До ознак органів виконавчої влади, що виокремлюють їх з числа органів державної влади слід віднести наступні: – є структурним елементом механізму держав; – здійснює владно-управлінську діяльність; – при виконанні завдань та функцій використовує систему юридичних інструментів; – здійснює публічне адміністрування в одній чи декількох сферах публічного адміністрування; – структурними підрозділами є департаменти, управління, відділи, сектори; – посади в органах виконавчої влади обіймають державні службовці та цивільні службовці; – передбачено можливість функціонування патронатної служби; – можуть створюватися територіальні та

міжрегіональні підрозділи, колегії, інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи; – суб'єктом реалізації є висококваліфікований спеціаліст, до якого законом встановлено ряд кваліфікаційних вимог; – загально-державна юрисдикційність діяльності.

Ключові слова: лісові ресурси, публічне адміністрування, лісова сфера, владно-управлінські функції, повноваження та компетенція.

Sotskyi A.M. Concepts and signs of executive bodies as subjects of public administration of the forest sphere

Summary

One of the key actors in public administration is the executive branch. Executive bodies are endowed with administrative powers. The system of executive bodies is built hierarchically. The highest body is the Cabinet of Ministers of Ukraine. The system of central executive bodies includes: ministries, state services, state inspections, state agencies, state commissions and central executive bodies with a special status. Executive power is exercised locally by local executive bodies, which operate through state administrations. Executive bodies as subjects of public administration of the forest sphere are built on a hierarchical principle.

Proposed under the executive body in the forest sector, in our opinion, is a kind of executive branch of government, which at the appropriate organizational level performs the tasks and power management functions defined in laws and regulations, and their powers and competence are directed for the organization and management of forestry, development and implementation of measures for protection, rational use, reproduction of the forest fund, the implementation of service and control activities in the forestry sector.

The features of the executive authorities that distinguish them from the number of public authorities include the following: – is a structural element of the mechanism of states; – carries out power management activities; – when performing tasks and functions uses a system of legal instruments; – carries out public administration in one or more spheres of public administration; – structural units are departments, offices, divisions, sectors; – positions in executive bodies are held by civil servants and civil servants; – the possibility of functioning of the patronage service is provided; – territorial and interregional subdivisions, boards, other permanent or temporary advisory, consultative and other subsidiary bodies may be established; – the subject of implementation is a highly qualified specialist, to whom the law sets a number of qualification requirements; – general state jurisdiction of activity.

Key words: forest resources, public administration, forestry, government functions, powers and competence.

Список використаних джерел:

1. Дзюба І. І. Адміністративно-правові засади діяльності Міністерства внутрішніх справ як центрального органу виконавчої влади України: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право», 2010. ХНУВС. 209 с.
2. Авер'янов В.Б. Поняття органу виконавчої влади як базового елемента апарату державного управління. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К.: Факт, 2003. С. 54–58.
3. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. Энциклопедия, 1989. 815 с.
4. Дерещ В.А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спец.: 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2006. 190 с.

5. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2004. 2-е вид., перероб та допов. 510 с.
6. Мельничук М. В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право», Інститут законодавства Верховної Ради України. 2009. 197 с.
7. Кисіль С. П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток. К. : НАН України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. 77 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д., Демин А. В. М.: Норма. Инфра-М, 2002. 623 с.
9. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. ; под ред. А. П. Алехина. М. : Зерцало-М, 2003. 608 с.
10. Габричидзе Б. Н. Административное право Российской Федерации : учебник / Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Кузнецов С. М. М. : Дело и Сервис, 2001. 624 с.
11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
12. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.