

Адміністративно-правові обмеження можуть проявлятися в двох аспектах: а) тимчасовому обмеженні суб'єктивних прав і законних інтересів громадян і організацій; б) наданні спеціальних повноважень окремим правоохоронним органам на території проведення антитерористичної операції.

З огляду на перераховані вище завдання, можна визначити адміністративні заходи під час проведення антитерористичної операції як комплекс заходів взаємодіючих сил із пріоритетом застосування їх правоохоронними органами, в рамках особливого адміністративно-правового режиму для вирішення завдань з охорони публічного порядку, забезпечення безпеки, профілактики та попередження кримінальних та адміністративних правопорушень, реалізації переліку тимчасових заходів і обмежень чинного режиму в умовах надзвичайності.

Список використаних джерел:

1. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради. 2003. № 25. Ст. 180.
2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст. 176.
3. Трофімцов В.А. Адміністративно-правовий механізм протидії тероризму в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2018. 419 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
5. Керівні принципи в галузі прав людини та боротьби з тероризмом : Принципи, Міжнародний документ Ради Європи від 11.07.2002 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_533.

УДК 342.9

ПЕТРЕНКО П.Д.

СУТНІСТЬ ВИКОНАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті уточнено поняття державного управління, виконавчої діяльності; встановлено їх співвідношення та на цій підставі визначено сутність виконавчої діяльності державних органів та окреслене місце і значення виконавчої діяльності як частини компетенції органів виконавчої влади в сучасних умовах.

Ключові слова: виконавча діяльність, державне управління, виконавча влада, органи виконавчої влади.

В статье уточнено понятие государственного управления, исполнительной деятельности; установлено их соотношение и на этом основании определена сущность исполнительной деятельности государственных органов и очерчены место и значение исполнительной деятельности как части компетенции органов исполнительной власти в современных условиях.

Ключевые слова: исполнительная деятельность, государственное управление, исполнительная власть, органы исполнительной власти.

In the article such definitions as the concept of public administration, the executive activities are defined; their relationship is established and on this basis the content of the executive activities of government bodies is determined, also the role and significance of the activities of the executive as part of the competence of executive bodies in modern conditions is outlined.

Key words: executive activities, public administration, executive power, executive power bodies.

Вступ. В сучасних умовах розвитку України перед державою та суспільством стоїть низка задач, які потребують негайного вирішення і серед яких можна назвати подолання корупції, закінчення адміністративної реформи з урахуванням євроінтеграційного вектору, що, безумовно, включає удосконалення системи та структури органів виконавчої влади. Не зважаючи на першочерговість і чисельність спроб остаточно вирішити ці задачі з точки зору ефективності роботи відповідних систем, все ж таки нині вони залишаються невирішеними. Саме тому складність і комплексність проведення відповідних змін вимагає наукового дослідження ряду складників питань реформування, серед яких можна назвати і вирішення питання формування єдиного і чіткого понятійного апарату, який варто використовувати як у разі визначення напрямів реформування та їх законодавчому закріпленні, так і у разі врегулювання функцій, компетенції органів виконавчої влади, форм і методів їх діяльності тощо.

Коли йдеться про виконавчу владу, державне управління, серед понять, якими оперує законодавець, часто зустрічається поняття «виконавча діяльність».

Постановка завдання. Метою цієї статті є розкриття сутності виконавчої діяльності державних органів у сучасних умовах. Задля досягнення означеної мети планується уточнити поняття державного управління, виконавчої діяльності, встановити їх співвідношення та на цій підставі визначити сутність виконавчої діяльності державних органів та окреслити місце і значення виконавчої діяльності як частини компетенції органів виконавчої влади в сучасних умовах. За основу вирішення вказаних завдань взято напрацювання у сфері державного управління, компетенції органів виконавчої влади таких відомих фахівців, як О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, С.П. Кисіль, Ю.В. Ковбасюк, Н.М. Оніщенко, М.К. Орлатий, О.В. Совгіря, Н.М. Пархоменко, Ю.С. Шемчушенко, Н.Г. Шукліна та інших.

Результати дослідження. Розпочнемо з уточнення понять державне управління та виконавча діяльність, та визначення їх співвідношення, оскільки при використанні вказаних понять існують принаймні дві концептуально розбіжних точки зору. Першою можна вважати розмежування вказаних понять таким чином, що при характеристиці компетенції органів державної влади ці поняття поставлені в один горизонтальний ряд. Наприклад, в юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемчушенка у визначенні напрямів діяльності органів виконавчої влади виділено виконання законів, інших нормативно-правових актів та здійснення державного управління [1, с. 287]. З одного боку, на наш погляд, у запропонованому визначенні неповною мірою відображено специфіку діяльності органів виконавчої влади, оскільки включено таке складне поняття, як державне управління, зміст якого не розкрито. З іншого боку, саме на вказаній позиції акцентовано в рамках цієї статті, незрозумілим залишається співвідношення понять «виконання законів» та «державне управління». У вищевказаному визначенні поняття надані як розбіжні за змістом. Водночас є протилежна позиція, що виконавча діяльність є різновидом державного управління. І на аналізі цієї позиції ми зупинимось докладніше, проаналізувавши поняття «управління», «державне управління», «виконання законів та інших нормативно-правових актів».

Як зазначає Г.В. Атаманчук, управління являє собою цілепокладаючий (свідомий, навмисний, продуманий), організуючий і регулюючий вплив людей на власну громадську, колективну і групову життєдіяльність, здійснюваний як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури (державна, громадські об'єднання, партії, фірми, кооперативи, підприємства, асоціації, спілки тощо) [2, с. 25, 29–30]. На думку К.С. Бельського, державне управління – заснована на законі, організуюча, юридично-владна діяльність органів виконавчої влади (апарату державного управління), що складається в безпосередньому керівництві соціально-політичним, соціально-культурним та господарським будівництвом [3, с. 67]. Ю.М. Старілов констатує, що державне управління – це владний упорядковувач вплив суб'єкта управління (держави та її спеціальних органів або посадових осіб) на об'єкти управління (суспільство, громадян тощо). З точки зору свого призначення державне управління являє собою явище, покликане здійснювати владу [4, с. 159–160]. При цьому держава, будучи складним (за елементним складом) і багатогранним (за функцією) суспільним явищем і виступаючи як суб'єкт управління, надає державному управлінню також властивість системності. На відміну від інших видів управління, державне управління без цієї властивості просто не може відбутися. У ньому задіяні десятки мільйонів людей, безліч державних органів та інших структур, а в них – велике число посадових осіб та інших службовців [2, с. 38].

Своєю чергою, Ю.П. Битяк зауважує: «Змістом державного управління є комплекс функцій, які називаються функціями управління. Через їх реалізацію суб'єкти виконавчої влади здійснюють управлінські процеси, досягають поставленої мети <...> Серед органів державної

влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, які здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни» [5, с. 8, 58–59]. С.П. Кисіль вважає, що виконавчу владу можна охарактеризувати як основний інститут державного управління. Організаційний аспект виконавчої влади виявляється в усіх сферах суспільних відносин та зв'язків, на які впливає державне управління: економічний, політичний, соціальний, культурний, національний, охоронний тощо. Виконавча влада безпосередньо організовує внутрішній правопорядок, оборону, суспільну і державну безпеку, здійснює організаційні, координаційні та контрольні функції стосовно найрізноманітніших явищ суспільного життя [6, с. 7].

При цьому державне управління, як вважають О.В. Совгіря та Н.Г. Шукліна, – це певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень. Державне управління – це більш широке поняття, ніж виконавча влада, оскільки державне управління здійснюється не тільки у межах виконавчої влади, а й у внутрішньо-організаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій [7, с. 365].

В юридичній науці державне управління, що здійснюється органами виконавчої влади, характеризується через термін «діяльність». Це означає, що управління складається зі специфічних її видів, фіксованих в адекватних формах. СENS такої діяльності вбачають у вчиненні дій адміністративної властивості, спрямованості її на виконання законів, створенні правових актів, їх реалізації та проведенні організаційних заходів [2, с. 25, 29–30]. Цей самостійний вид державної діяльності має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва [8, с. 14]. Підтримуючи Г.В. Атаманчука у тому, що термін «діяльність» не розкриває соціальної сутності управління, його специфічного місця і ролі в житті людей [2, с. 25], все ж таки акцентуємо на різновидах діяльності, що, за визначенням науковця, охоплює управління, в їх числі виконання законів.

Отже, погодимось із тим, що призначенням органів виконавчої влади в Україні в сучасних умовах є управління, яке охоплює: виконавчу діяльність – виконання рішень, прийнятих органами законодавчої влади; розпорядчу діяльність – здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій [9, с. 33]. З цього приводу Ю.П. Битяк вказує: «Виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і становить найбільш важливу його сторону. Разом із тим характерною для державного управління є розпорядча діяльність, яка становить іншу його сторону. Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади виявляється у відносинах влади і підпорядкування, наданні суб'єктам, що її здійснюють, юридично владних повноважень <...> Отже, у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативного-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру» [5, с. 7–8, 59].

Окрім функції виконання законів та здійснення розпорядчої діяльності, як зазначає О.В. Петришин, виконавча влада здійснює функцію підзаконного регулювання суспільних відносин, тобто «вищі органи виконавчої влади наділені повноваженнями ухвалювати підзаконні нормативно-правові акти. Наприклад, Кабінет Міністрів України приймає на основі Конституції та законів України постанови» [10, с. 134]. С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова та А.П. Купін вважають, що діяльність органів виконавчої влади має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи закони, органи мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань та приймати підзаконні нормативні акти [11, с. 40]. Як вказує В.Л. Федоренко, органи виконавчої влади «не тільки реалізують нормативні положення Конституції, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, але й самі мають право видавати нормативно-правові акти, зокрема постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які є обов'язковими для виконання іншими органами виконавчої влади, і вживають заходи щодо забезпечення реалізації вимог цих актів. Таким чином, за способами діяльності органи виконавчої влади в Україні здійснюють систему функцій: управлінську, виконавчу, бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну, правоохоронну діяльність тощо [12, с. 307].

Щодо об'єму виконавчої діяльності, то окремо зауважимо, що виконанням законів її не обмежено. Наприклад, Кабінет Міністрів України має забезпечувати реалізацію актів Президента України у межах своїх повноважень. Крім цього, Кабінет Міністрів України за ініціативою Президента України або з власної ініціативи здійснює підготовку проектів актів Президента України, вносить їх на розгляд Президенту України, забезпечує виконання виданих Президентом України актів, наданих Президентом України доручень, реалізацію програм Президента України та щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [13].

Висновки. З огляду на те, що поняття «виконавча діяльність» і «державне управління» співвідносяться між собою як частина і ціле, перше можна визначити частиною компетенції органів виконавчої влади як різновиду цілепокладаючого, організуючого і регулюючого впливу, що охоплює виконання законів та підзаконних актів. Водночас виконавчою діяльністю не обмежено призначення сучасної системи органів виконавчої влади. Відповідна система структурно являє частину апарату держави як складного елементу державного механізму, яка, відповідно до встановленої Конституцією структури влади, серед своїх завдань має виконання законів та інших нормативно-правових актів, видання підзаконних актів, виконання організаційних, розпорядчих дій, правоохоронну діяльність. Для реалізації відповідних функцій діяльності органів виконавчої влади також охоплює бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, контрольну та інші види внутрішньої організаційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. 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.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
3. Феноменология административного права / К.С. Бельский; отв. ред.: С.А. Кремень. Смоленск: Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995. 144 с.
4. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М), 2002. 728 с.
5. Адміністративне право України: [підручник для юридичних вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] / за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.
6. Кисіль С.П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток : наукове видання. К., 1999. 80 с.
7. Совгиря О.В. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2012. 544 с.
8. Адміністративне право України в схемах. Загальна частина: навч. посіб. / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін. Х.: «Одіссей», 2005. 128 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. К.: НАДУ, 2015. 628 с.
10. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін., за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.
11. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
12. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване. К.: Правова єдність. 2010. 428 с.
13. Гречко Е. Дуалізм виконавчої влади та компетенційні взаємозв'язки Кабінету Міністрів України із Президентом України / Науковий блог НаУ «Острозька Академія». URL: <http://naub.oa.edu.ua/about>.