

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

EXECUTIVE POWER BODIES AS THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW

Джафарова М.В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті розглянуто актуальні питання визначення місця органів виконавчої влади серед суб'єктів адміністративно-процесуального права. Автор розглядає роль органів виконавчої влади серед усієї сукупності адміністративно-процесуальних проваджень. Зроблено висновок про винятковість місця органів виконавчої влади в системі суб'єктів адміністративно-процесуального права.

Ключові слова: органи виконавчої влади, адміністративний процес, адміністративні провадження.

В статье рассмотрены актуальные вопросы определения места органов исполнительной власти среди субъектов административно-процессуального права. Автор рассматривает роль органов исполнительной власти среди всей совокупности административно-процессуальных производств. Сделан вывод относительно исключительности места органов исполнительной власти среди субъектов административно-процессуального права.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, административный процесс, административные производства.

The article examines current issues determining local of executive power bodies among the subjects of the administrative procedure law. The author examines the role of the executive bodies of the totality of the administrative proceedings. As a result, the article concluded exclusivity local executive power bodies in the system of administrative procedural law.

Key words: executive power bodies, administrative process, administrative proceedings.

Актуальність теми. Основний Закон України закріплює принцип розподілу державної влади на три гілки (законодавчу, судову, виконавчу), закріплюючи за органами держави відповідні сфери державно-владної діяльності, в межах яких дані органи здійснюють свої функції [1].

Виконавча влада виражена системою органів виконавчої влади, основним змістом діяльності яких є здійснення державного управління. Від результату діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Саме ці органи, як відмічають провідні вчені-адміністративісти, виступають центральним або головним суб'єктом адміністративного права [2, с. 75]. Проте яку при цьому роль вказані органи відіграють серед суб'єктів адміністративно-процесуального права?

Характеристиці суб'єктів адміністративно-процесуального права (адміністративного процесу) присвятили свої праці В.Б. Авер'янов, І.А. Артеменко, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко та ін. Разом із тим процесуальна діяльність органів виконавчої влади у якості суб'єктів адміністративно-процесуального права залишається переважно поза їх увагою.

Викладене зумовлює необхідність вирішення питання щодо змісту, процесуального статусу, підстав діяльності органів виконавчої влади у якості суб'єктів адміністративно-процесуального права, що, відповідно, складає мету проведення зазначеного дослідження.

Виклад основного матеріалу. У загальнотеоретичному розумінні суб'єктом визнається носій пред-

метно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, які спрямовані на об'єкт. В свою чергу, у теорії права суб'єкт права – це особа (фізична або юридична), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктністю) [3, с. 116].

Говорячи про розкриття змісту дефініції «суб'єкт адміністративно-процесуального права», нам потрібно виходити з того, що основною (ключовою) формою реалізації адміністративно-процесуального права є адміністративний процес [4, с. 82].

Не вдаючись у полеміку з приводу основних підходів щодо визначення поняття адміністративного процесу, враховуючи, що у попередніх дослідженнях нами вже було розглянуте дане питання, відзначимо, що на теперішній час більшість вчених-адміністративістів виділяють три види адміністративних проваджень: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні та адміністративно-судочинські [5, с. 161].

В.Д. Сорокін поділяє суб'єктів адміністративного процесу на 1) індивідуальних – громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства; 2) колективні – органи виконавчої влади, підприємства, установи, громадські об'єднання, державні та муніципальні службовці [6, с. 174].

Перш ніж охарактеризувати органи виконавчої влади у якості суб'єктів адміністративно-процесуального права, необхідно визначитися з поняттям та переліком органів виконавчої влади.

Щодо розуміння категорії «виконавчої влади» як різновиду державної влади, у науковій літературі міс-

тяться досить різні підходи як за змістом, так і за формою. Так, енциклопедичні джерела визначають, що виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, котра організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини [7, с. 395]. Не вдаючись у полеміку щодо визначення змісту поняття «виконавча влада», можемо констатувати, що остання здійснюється відповідними суб'єктами – органами виконавчої влади, які разом із організаційно-структурним механізмом складають у своїй сукупності систему виконавчої влади.

Стосовно поняття органу виконавчої влади в юридичній науці немає якихось суттєвих розбіжностей у його визначенні. Так, А.С. Васильєв під органом державної виконавчої влади розуміє первинний елемент апарату державного управління, який утворюється державою для здійснення від її імені задач і функцій державної виконавчої влади [8, с. 78]. Деякі юристи-науковці розглядають орган виконавчої влади як один із елементів системи державного управління [9, с. 19]. Українське законодавство поняття «органи виконавчої влади» визначає як самостійний вид органів державної влади, які, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої [10].

Однак, на нашу думку, найбільш точно і повно сутність поняття органу виконавчої влади визначає Н.П. Магюхіна. Вчена під органом виконавчої влади розуміє частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [2, с. 75–76].

В свою чергу, органи виконавчої влади, реалізуючи державно-владні функції, складають певну систему. Остання полягає у структурованні органів виконавчої влади на певні частини (рівні). Якщо сама система базується на спільності об'єднаних органів, що покликані здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність, то поділ її на рівні здійснюється на підставі відмінностей (які можна розглядати одночасно і як критерій систематизації), що існують в обсязі та характері компетенції, територіальних масштабах діяльності, порядку формування, методів прийняття рішень [11, с. 61–65].

З огляду на викладене ланку системи органів виконавчої влади можна визначити як групу органів, яка наділена відповідною компетенцією і має єдиний територіальний масштаб діяльності. В той же час необхідно зазначити, що окремий рівень може складати і один орган, наприклад, Кабінет Міністрів України. Виходячи із зазначеного, в системі органів виконавчої влади уявляється за можливе виділити структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів, а саме:

- 1) вищого – Кабінет Міністрів України;
- 2) центрального – міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [12]. Необхідно відзначити, що такий вид центральних органів, як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, був запроваджений ще в 1999 р. Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» [13]. І незважаючи на існування значно новішого Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (передбачає лише інспекції, агентства і служби та лише виключний перелік органів виконавчої влади зі спеціальним статусом), саме зазначений Указ до цього часу залишається правовою основою для існування в Україні державних комітетів та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Пенсійний фонд України, Інститут національної пам'яті тощо).

- 3) адміністративно-територіального – територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації.

Для початку розглянемо адміністративно-процедурні провадження, метою яких є реалізація публічно-правових функцій. «Управлінські» процедури вкрай різноманітні і регламентуються безліччю нормативно-правових актів, що приймаються саме органами виконавчої влади різного рівня. Тож розглянемо адміністративно-процедурні провадження органів виконавчої влади, виходячи із змісту запропонованої нам системи.

Кабінет Міністрів України за своїм конституційним статусом є вищим органом у системі органів виконавчої влади та очолює систему органів виконавчої влади. Згідно ст. 116 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [14], останній здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їх діяльність. Кабінет Міністрів України має загальну компетенцію, яка спрямована на організацію виконання Конституції та законів України, актів Президента України, власної програми діяльності, схваленої Верховною Радою України, постійного контролю за виконавчою діяльністю підвідомчих органів, вжиття заходів по усуненню недоліків у роботі цих органів.

Суть загальної компетенції Кабінету Міністрів України полягає в тому, що він в її межах вирішує питання, які виникають при здійсненні державного управління в усіх сферах життя держави.

Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів України є його нормотворча діяльність – постанови і розпорядження, що є обов'язковими до виконання на всій території України. Це означає, що діяльність Кабінету Міністрів поширюється на всю територію України, тобто масштаб його діяльності загальнодержавний.

Що стосується адміністративно-процедурних проваджень, то Кабінет Міністрів визначає конкретні процедури, що є обов'язковими для застосування у діяльності відповідних органів виконавчої влади.

Наприклад, спеціальні дозволи на користування нафтогазоносними надрами надаються переможцям аукціонів центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. При цьому порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються Кабінетом Міністрів України згідно постанов «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 594 [15] та «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615 [16].

Ст. 16 Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні» [17] передбачено запровадження режиму квотування імпорту в Україну з визначенням обсягів квот, порядку їх розподілу та установа спеціального мита щодо імпорту в Україну. При цьому КМ України визначає лише перелік товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню і на які встановлюються квоти, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі запроваджує необхідність квотування імпорту в Україні, обсяг відповідних квот та порядок їх розподілу (ст. 14 Закону «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні»), а Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснює видачу ліцензій на експорт та імпорт товарів [18], визначених Кабінетом Міністрів України та спеціальних ліцензій на імпорт товарів в Україну, режим якого запроваджено рішенням Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі.

Як бачимо, центральні органи виконавчої влади також наділені повноваженнями визначення адміністративних процедур. Тож за територією дії центральні органи виконавчої влади схожі з Кабінетом Міністрів України, адже мають загальнодержавний масштаб діяльності. Відмінність нормативної регламентації адміністративних процедур полягає у тому, що на відміну від Кабінету Міністрів інші центральні органи виконавчої влади регламентують адміністративні процедури, реалізація яких відноситься сфери їх власної компетенції. При цьому центральний орган виконавчої влади регламентує адміністративну процедуру, яка рівною мірою поширюється як на центральний орган виконавчої влади, так і підпорядковані йому територіальні підрозділи. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ (МВС) України, згідно Наказу № 622 від 21 серпня 1998 р., роботу щодо здійснення дозвільної системи організовує через свої структурні підрозділи громадської безпеки, а саме:

- управління дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду Департаменту громадської безпеки МВС України (підрозділи центрального органу виконавчої влади);

- управління (відділи) громадської безпеки головних управлінь, управлінь (підрозділи регіонального органу виконавчої влади (територіальні органи виконавчої влади));

- районні, районні в містах, міські управління органів внутрішніх справ (підрозділи органу вико-

навчої влади на районні рівні (територіальні органи виконавчої влади)).

В свою чергу, саме територіальні органи виконавчої влади виступають основними суб'єктами адміністративно-процесуального права при реалізації адміністративних процедур.

Кодекс України про адміністративні правопорушення [19] (КУпАП) до суб'єктів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, у якості окремої групи відносить органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП (ст. 213). Фактично у цьому положенні КУпАП у якості окремої групи органів адміністративної юрисдикції закріплює органи виконавчої влади. Так, автори підручника «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю.П. Битяка та В.М. Гарашука пишуть, що для розгляду справ про адміністративні правопорушення в Україні створено систему державних агентств, інспекцій та служб. На даний час таких органів налічується близько 40 [2, с. 251]. Загальний перелік та повноваження органів виконавчої влади щодо розгляду адміністративних правопорушень впливає зі змісту ст. ст. 222–244-19 КУпАП. При цьому маємо зазначити, що приймати рішення по справах про адміністративні правопорушення уповноважені як центральні органи виконавчої влади, так і територіальні органи виконавчої влади (їх посадові особи). Наприклад, від імені органів ринкового нагляду розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: 1) керівники центральних органів виконавчої влади, які здійснюють ринковий нагляд, та їх заступники; 2) керівники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, які здійснюють ринковий нагляд (ст. 244-19 КУпАП). Рідше справи про адміністративні правопорушення уповноважені розглядати та приймати рішення по ним мають посадові особи лише територіальних органів виконавчої влади (наприклад, органи внутрішніх справ (ст. 222 КУпАП), органи залізничного транспорту (ст. 224 КУпАП).

Згідно ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [20] (КАС України), завдання адміністративного судочинства полягає у захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Особами, які беруть участь у справі, є сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб (ст. 49 КАС України). В свою чергу, згідно ст. 50 КАС України, сторонами в адміністративному процесі виступають позивач та відповідач. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства,

установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом. При цьому при визначенні поняття суб'єкта владних повноважень КАС України використовує категорію «орган державної влади» при здійсненні ним владних управлінських функцій (ст. 3), що, очевидно, поглинає поняття органів виконавчої влади.

Висновки. Система органів виконавчої влади складається з трьох ланок наступних організаційно-правових рівнів: 1) вищого – Кабінет Міністрів України; 2) центрального – міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; 3) адміністративно-територіального – територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації.

Серед суб'єктів адміністративно-процесуального права органи виконавчої влади займають визначаль-

не (ключове) місце та суттєво впливають на здійснення публічного адміністрування в цілому, адже приймають участь в усіх видах адміністративних проваджень, а саме:

1) адміністративно-процедурних – Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади наділені нормативними адміністративно-процедурними повноваженнями, які полягають у визначенні конкретних процедур, що є обов'язковими для застосування у діяльності відповідних органів виконавчої влади; органи виконавчої влади (переважно територіальні органи) наділені безпосередньо адміністративно-процедурними повноваженнями, тобто виступають основними суб'єктами адміністративно-процесуального права при реалізації конкретних адміністративних процедур;

2) адміністративно-деліктних – у якості адміністративно-юрисдикційних органів, тобто таких, що уповноважені приймати рішення по справам про адміністративні правопорушення;

3) адміністративно-судочинських – у якості переважно позивача чи третьої особи, а також, як виняток, – відповідача та відповідно наділені правами та обов'язками згідно КАС України.

Наприкінці відзначимо, що у рамках однієї статті неможливо повністю розкрити поставлене вище питання, адже нормативно-правова база участі органів виконавчої влади у адміністративному процесі становить сотні нормативних актів різної юридичної сили. Тож ми приділили увагу дослідженню лише загальних аспектів порушеного питання, що свідчить про потребу подальших наукових пошуків у окресленому напрямі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Ю.П. Битяк, Гаращук В.М., Богуцький В.В. та ін. Адміністративне право України: [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.]; за заг. ред. [Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй]; 2-ге вид., перероб та доп. – Х.: Право, 2013. – 656 с.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: [навч. посіб.] / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
4. Алфьоров С.М. Адміністративне право: [навч. посіб.] / С.М. Алфьоров. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
5. Джафарова М.В. Громадські організації як суб'єкти адміністративно-процесуального права / М.В. Джафарова // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 3-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/1_2015/48.pdf.
6. Сорокин В.Д. Избранные труды / В.Д. Сорокин. – СПб.: Юридический центр «Пресс», 2005. – 1086 с.
7. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Генеза, 1997. – 687 с.
8. Васильев А.С. Административное право Украины / А.С. Васильев. – Х.: Одисей, 2001. – 143 с.
9. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: [навч. посіб.] / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К., 1998. – 159 с.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
11. Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – № 38. – С. 365.
13. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – С. 8.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – С. 222.
15. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 594 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – С. 62.
16. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – С. 49.
17. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україні: Закон України від 22.12.1998 р. № 330-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – С. 78.
18. Про порядок ліцензування імпорту товарів в Україну, які є об'єктом застосування спеціальних заходів: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 06.08.2003 р. № 52 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 35. – С. 144.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51 – С. 1122.
20. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11.