ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ

## АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ

### Контрольна робота

 з предмету “Адміністративне право України”

Виконала:

студентка групи ПБЗ – 24

#### Калуга Юліана

### Ірпінь 2002

ВИКОНАВЧА ВЛАДА. ПОНЯТТЯ, ФУНКЦІЇ І ВИДИ ДІЯЛЬНОСТІ

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконав­чу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Серед органів державної влади важливе місце посідають орга­ни виконавчої влади, що здійснюють функції державного управлін­ня економічним, соціально-культурним та адміністративно-політич­ним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права.

В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої вла­ди визнається частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців і в межах встановленої компе­тенції здійснює від імені і за дорученням держави функції держав­ного управління в економічній, соціально-культурній, адміністратив­но-політичній сферах суспільного життя. Це поняття має найбільш вагомі ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними і разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найваж­ливіші ознаки державних органів, але, крім того, вони мають і власні специфічні риси, які обумовлені завданнями та особливим характером державного управління. Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат - апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він являє собою цілісне утворен­ня, яке складається з великої кількості різноманітних частин - окре­мих органів та їх структурних підрозділів.

Органи виконавчої влади реалізують функції держави, викону­ючи положення Конституції та законів України, актів Президента України, а також нормативні акти органів державного управління вищого рівня.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпе­чує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостій­ністю, що виражається в їх компетенції - предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого орга­ну. Компетенція - *це певний обсяг державної діяльності, покладе­ний на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодав­ством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності* (коло питань, що вирі­шуються міністерством, визначається у положенні про .відповідне міністерство; відомством - у положенні про відповідне відомство).

Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та по­вноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (гербовим штампом, бланками з офіційними найменуваннями та ін.). Більшість органів виконавчої влади та методи їх діяльності визначають­ся Конституцією та законами України, актами Президента України.

Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів та правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з кон­кретних питань та приймати підзаконні нормативні акти. Отже, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормо-творчого, оперативно-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Будучи частиною державного апарату, органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру та штат службовців. Організа­ційна структура державного апарату - це поділ цілого на організа­ційно відокремлені одиниці та мережа управлінських зв'язків у ньо­му, особлива форма поділу і кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань та функцій.

Орган виконавчої влади становить собою організацію - колек­тив людей - державних службовців, який сформований шляхом їх призначення або конкурсного відбору на посаду для здійснення кон­кретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі. В рамках колективу даного органу поміж структурними підрозділа­ми і службовцями розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу, встановлені та розвиваються різні організаційно-правові зв'язки. Усе це спрямоване на забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади.

Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади - своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення окремих органів та взаємовідносинами між різними органами, складом служ­бовців та порядком заміщення ними посад, формами та методами здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Органи виконавчої влади істотно відрізняються від підприємств, об'єднань, установ, організацій, в тому числі й державних. Голов­не, чим відрізняються органи виконавчої влади від підприємств, об'єднань, установ і організацій, є те, що перші мають державно-владні повноваження, вони керують об'єктами, до числа яких вхо­дять і самі підприємства, об'єднання, установи, які знаходяться ззовні їх, виступають від імені держави; а підприємства, об'єднан­ня, зайняті господарською діяльністю, установи - соціальним об­слуговуванням, організації (будівельно-монтажні, житлово-експлу-атзційні, шляхові та ін.) будують або експлуатують виробничій інші об'єкти.

В органах виконавчої влади, починаючи з центральних і закінчу­ючи місцевими (районними), всі службовці (за винятком обслугову­ючого персоналу, який створює тільки умови для нормального функ­ціонування органу) здійснюють різні функції управління, а їх праця є одним із видів управлінської діяльності. На підприємствах, в уста­новах їх працівники виконують різну за характером роботу. Одна (більша) частина працівників зайнята безпосередньо у виробничому процесі або процесі соціального обслуговування, вона виробляє пев­ну продукцію (матеріальні цінності, послуги). Інша, значно менша частина працівників здійснює управлінську, владно-організаційну діяльність. Ця діяльність не є основною для підприємства (установи), але вона забезпечує, створює належні умови для основної - вироб­ничої діяльності або діяльності з соціального обслуговування.

Підприємства (установи) в цілому не виконують управлінських функцій, такі функції виконує спеціально організована група людей,, яку називають адміністрацією підприємства (установи).

Дирекція школи, правління акціонерного товариства, головний лікар поліклініки мають адміністративно-владні повноваження, здійснюють виконавчо-розпорядчі функції усередині даного об'єкта, видають індивідуальні та нормативні акти, які є обов'язковими до виконання працівниками цих підприємств, установ.

Ураховуючи саме ці ознаки, адміністрації державних підпри­ємств, установ також відносять до органів державного управління, називають їх при цьому органами безпосереднього управління або органами предметної компетенції.

Наведене дає можливість зробити висновок про те, що органвиконавчої влади (державного управління) - *це організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структу­ру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певни­ми методами роботи, наділена повноваженнями виступати за до­рученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будів­ництвом та адміністративно-політичною діяльністю.*

**Види органів виконавчої влади**

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, Що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації і діяльності органів державного управління, а також виявлення за­кономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх кла­сифікацію, в основу якої кладуться різні критерії. Найбільш важли­вими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок вирішення підвідомчих питань, предмет спря­мованості компетенції, становище та місце в системі органів.

Залежно від територіального масштабу діяль­ності органи виконавчої влади поділяють на чотири групи: цент­ральні, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі - АРК), міжтериторіальні, місцеві.

*Центральними* є ті *органи* виконавчої влади, діяльність яких по­ширюється на всю територію України. Такі органи реалізують загаль­не або галузеве управління, здійснюють спеціальний (функціональ­ний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади.

До *органів виконавчої влади АРК* належать: Рада міністрів АРК, міністерства та інші органи виконавчої влади АРК, повноваження яких поширюються на всю її територію. Вони здійснюють загальне або галузеве управління чи виконують окремі спеціальні функції державного управління об'єктами, які розташовані на території АРК, в межах компетенції, визначеної Конституцією і законами України. *Міжтериторіальні органи* охоплюють своєю діяльністю певну частину території України, територію декількох адміністративно-територіальних одиниць або територію, межі якої взагалі не залежать від адміністративно-територіального поділу України. Такі органи забезпечують галузеве управління чи здійснення спеціальних функ­цій на відповідній частині території України (наприклад, військові напрямки, митниці, управління залізниць тощо).

До *місцевих органів* виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територі­альної одиниці (області, району). Вони виконують завдання загаль­ного управління та координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, наприклад, Харківська обласна державна адміністрація, Управління Міністерства внут­рішніх справ по Харківській області, районний відділ освіти тощо.

Від того, який обсяг і характер компетенції ма­ють органи виконавчої влади, вони поділяються на: органи загаль­ної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції.

*Органи загальної компетенції*- це органи, які в межах під­відомчої їм території здійснюють державне управління та координа­цію усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм орга­нів галузевої чи функціональної компетенції. Вони несуть відпові­дальність за стан справ на відповідній території (на всій території України, території АРК, області, району, міста). Тому вони здійсню­ють загальне керівництво і координацію діяльності органів галузевої та функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації. *Органи галузевої компетенції* реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь - це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками ви­робничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Орга­нами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури і тим самим керують певною галуззю (Мі­ністерство оборони, Міністерство освіти і науки, Державний комітет України по водному господарству та ін.), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

*Органи спеціальної (функціональної) компетенції* здійснюють ке­рівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва. Вони коор­динують діяльність галузевих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади, а та­кож підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчого підпорядкування. До таких органів належать: міністерства, інші цент­ральні органи виконавчої влади (Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Антимонопольний комітет та ін.), а також їх місцеві органи. *Органами предметної компетенції* є адміністрації державних підприємств, установ, які керують діяльністю відповідних підпри­ємств, установ.

Залежно від порядку вирішення підвідомчих питань органи виконавчої влади поділяються на єдиноначальні та колегіальні.

На чолі *єдиноначального органу* стоїть одна особа - керівні який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Єдиноначальність забезпечує оператив­ність керівництва, використання індивідуальних здібностей та дос­віду керівників і водночас підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу державного управління. До єдиноначальних належить більшість органів виконавчої влади: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади.

Проте і в єдиноначальних органах для вирішення найбільш важ­ливих питань створюються колегіальні органи (колегії, науково-технічні, техніко-економічні ради тощо). Вони виконують допоміжні, консультативні функції, оскільки їх рішення затверджуються рішен­ням керівника або втілюються в життя через рішення керівника.

На чолі *колегіального органу* стоїть група осіб, які входять до складу цього органу, тобто є організаційно і юридичне оформле­ними. Основні питання, які віднесені до компетенції такого орга­ну, обговорюються та вирішуються на засіданнях колективно. Для винесення рішення з обговорюваного питання необхідно мати кво­рум. Рішення в колегіальних органах частіше за все приймаються абсолютною більшістю голосів, тобто коли за дане рішення прого­лосувало більше половини присутніх членів органу. Як правило, це пов'язано з великим обсягом їх компетенції та широкими завдан­нями керівництва, які стосуються багатьох галузей та функцій дер­жавного управління. Колегіальність дозволяє правильно вирішува­ти найбільш складні питання керівництва за участю фахівців, з ви­користанням їх досвіду. Тому до колегіальних органів насамперед належать: Кабінет Міністрів України та Рада міністрів АРК, а та­кож деякі інші органи. Але і в цих органах колегіальність допов­нюється єдиноначальністю керівників, які особисто вирішують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу.

Залежно від предмета спрямованості компетенції органи виконавчої влади поділяються на:

а) органи управління господарським виробництвом, економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством та побутовим обслуговуван­ням населення;

б) органи управління соціальним розвитком, культурою: осві­тою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками;

г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандарти­зації, сертифікації та ін.

Якщо брати за критерій класифікації становище та місце в системі органів виконавчої влади, то вони поді­ляються на *вищі* та *нижчі.* Так, обласна державна адміністрація буде нижчою відносно Кабінету Міністрів України, але вищою відносно районної державної адміністрації. Звідси - підпорядкованість, підконтрольність, підзвітність нижчих органів перед вишими, обо­в'язковість рішень вищих органів до виконання нижчими.

**Система органів виконавчої влади та принципи їх побудови**

Численні та різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня упорядкованості, організованості, злагодженості в усіх лан­ках. В єдину систему їх об'єднує зміст діяльності -виконавчо-роз­порядчий та спільна основа заснування (утворення) - державна власність. Кожний орган виконавчої влади - від центрального до місцевого - виступає суб'єктом права державної власності, на­діляється статусом юридичної особи і водночас вирішує різні питан­ня оперативного управління та охорони цієї власності.

Отже, органи виконавчої влади - *не просто спільність одно­рідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність, в якій усі складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними і водночас складають самостійні підсистеми з своїми особливостями структури, функцій, компетенції.*

Побудова цієї системи грунтується на засадах єдності та ці­лісності державної території, поєднання принципів централізації та децентралізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою краї­ни. Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податко­вої політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, со­ціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, еколо­гічної безпеки природокористування, а також здійснення загально­державних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.

Побудова та удосконалення системи і підсистем органів виконав­чої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі пла­нування, ринкових відносин, рівності усіх форм власності, поєднан­ня галузевого і територіального принципів управління, їх централі­зації з відповідною самостійністю регіонів та окремих адміністра­тивно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів.

Утворення органів виконавчої влади, формування їх системи та її функціонування здійснюються згідно з принципами демократиз­му і законності. Конституція України надає громадянам право бра­ти участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повно­важень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами Ук­раїни (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються законами України.

Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць сис­теми, що виявляються в розпорядництві, підпорядкованості, підконт-рольності, підзвітності та координації.

*Розпорядництво* одного органу управління відносно інших ви­являється перш за все в обов'язковості для них його наказів. У свою чергу воно обумовлене *підпорядкованістю* тих чи інших органів тому, хто розпоряджається. Так, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язко­вими до виконання міністерствами та іншими органами виконавчої влади, роботу яких він спрямовує і координує.

*Підконтрольність* означає, що вся діяльність органів або якийсь їх обсяг перевіряються вищими органами або органом, спеціально створеним для здійснення контролю чи нагляду.

*Підзвітність* виражається в обов'язку органу інформувати про свою роботу вищий орган, який, керуючись даними звітів, оцінює діяльність підзвітного в цілому чи за окремими напрямками. Так, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

*Координація* виявляється в об'єднанні координуючим органом підпорядкованих або підконтрольних йому органів для виконання певних завдань.

Як вже зазначалося, система органів виконавчої влади має свої підсистеми, ланки та окремі органи, які відрізняються між собою за певними критеріями. Найбільш важливими з них є обсяг компетенції та територіальний масштаб діяльності. Згідно з цими критеріями до системи органів виконавчої влади входять такі ланки:

Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі органів ви­конавчої влади;

міністерства, державні комітети та інші центральні органи ви­конавчої влади;

органи виконавчої влади АРК;

обласні державні адміністрації, управління, відділи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, уп­равління, відділи міністерств та інших центральних органів виконав­чої влади в містах;

районні державні адміністрації, відділи та відділення мініс­терств та інших центральних органів виконавчої влади;

адміністрації державних підприємств, установ, організацій.

Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображують взаємозв'язки між окреми­ми ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та гори­зонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтроль­ними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади.

**ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Конституція України від 28.06.1996.
2. Адміністративне право України. За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999.
4. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: - К.: Вентурі, 1996