

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО:

Олексій Дніпров,
*доктор юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено аналізу концептуальних засад виконавчої влади, які розкриваються крізь призму основоположних складових елементів, до яких автором віднесено правову природу, сутність поняття та ознаки виконавчої влади. Зазначено, що розгляд та дослідження цих елементів дозволяє повною мірою висвітлити вище згадувані концептуальні засади. Вказано, що у даній науковій праці під концептуальними засадами розуміється основоположне, фундаментальне розуміння когось, чого-небудь, тобто сукупність поглядів на певний процес, діяльність, явище. Визначено, що концептуальні засади діяльності органів виконавчої влади – це система поглядів, які в своїй сукупності формують фундаментальні уявлення про діяльність органів виконавчої влади в Україні, що розкриваються шляхом висвітлення правової природи, сутності, поняття та ознак виконавчої влади. Розглянуто кожну із вказаних складових. З'ясовано, що виконавча влада є окремим інститутом державної влади, який, своєю чергою, складається із сукупності державних органів, що здійснюють владно-політичні, владно-управлінські функції та виконавчо-розпорядчу діяльність у певній сфері суспільного життя, що визначена чинним законодавством. Зазначено, що головна сутність виконавчої влади – це втілення у життя, за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади.

Вказано, що з цього приводу у наукових колах ведуться активні дискусії, а тому одним із перспективних напрямів наступних наукових досліджень може слугувати детальний аналіз сутності виконавчої влади в Україні. Щодо ознак виконавчої влади, то, поряд з наведеними у дослідженні, виокремлено також наступні характерні риси виконавчої влади: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Визначено, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

Ключові слова: виконавча влада, адміністративна діяльність, органи виконавчої влади, концептуальні засади, правова природа, сутність, понятійно-категоріальний апарат.

Abstract

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF EXECUTIVE POWER IN UKRAINE

The article is devoted to the analysis of the conceptual principles of executive power, which are revealed through the prism of the basic constituent elements, to which the author refers the legal nature, essence of the concept and features of executive power. It is noted that the consideration and study of these elements allows us to fully illuminate the above-mentioned conceptual framework. It is indicated that in this scientific work by conceptual principles is meant a fundamental, fundamental understanding of someone or something, ie a set of views on a particular process, activity, phenomenon. It is determined that the conceptual principles of executive bodies are a system of views, which together form fundamental ideas about the activities of executive bodies in Ukraine, which are revealed by highlighting the legal nature, essence, concepts and features of executive power. Each of these components is considered. It was found that the executive branch is a separate institution of state power, which, in turn, consists of a set of state bodies that perform power-political, power-administrative functions and executive-administrative activities in a particular sphere of public life, as

defined by current legislation. It is noted that the main essence of the executive branch is the implementation of the dictates of the legislature through management activities. It is pointed out that in this regard there are active discussions in scientific circles, and therefore one of the promising areas of further research may be a detailed analysis of the essence of the executive branch in Ukraine. Regarding the characteristics of the executive branch, in addition to those presented in the study, the following characteristics of the executive branch were also identified: unity of purpose, functional self-sufficiency, hierarchical organization, subordination of relations between structural levels, etc. It is determined that the reform of the system of executive bodies is permanent and is a necessary condition for the effective implementation of its tasks.

Key words: executive power, administrative activity, executive bodies, conceptual principles, legal nature, essence, conceptual and categorical apparatus.

Вступ

Формування, а також подальша розбудова соціальної, демократичної та правової держави обумовлює перманентне й ефективно вдосконалення апарату публічної влади. Не становить виключення й система органів виконавчої влади. В свою чергу, доцільність даного дослідження також визначена триваючою адміністративною реформою в Україні, яка безпосередньо стосується реформування органів виконавчої влади. Так, означена адміністративна реформа має сприяти, з одного боку, комплексній перебудові

існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого – розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [1]. У зв'язку з цим виникає необхідність формування концептуальних засад виконавчої влади та розуміння самої її сутності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням, що тим або іншим чином пов'язані з виконавчою гілкою влади, системою її суб'єктів, їх діяльністю, сутністю, а також визначен-

ню поняття та виокремленню ознак присвячені наукові розробки таких вчених як В. Авер'янов, О. Бабич, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Гошовський, А. Коваленко, В. Колпаков, В. Лазарев, О. Майданник, В. Нерсисянц, Н. Нижник, О. Скакун, С. Стеценко, В. Сухонос, Ю. Фрицький, В. Шаповал та інших. Однак, проблематика визначення концептуальних засад виконавчої влади в Україні потребує подальшого аналізу. Все це в сукупності визначає актуальність даного дослідження.

Методологія дослідження

Мета статті – дослідити концептуальні засади виконавчої влади в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно з'ясувати правову природу, сутність виконавчої влади, визначити понятійно категоріальний апарат виконавчої гілки влади, зокрема визначити дефініцію правової категорії «виконавча влада», виокремити її ознаки.

Результати дослідження

У даній науковій праці під концептуальними засадами розуміється основоположне, фундаментальне розуміння когось, чого-небудь, тобто су-

купність поглядів на певний процес, діяльність, явище. В свою чергу, концептуальні засади діяльності органів виконавчої влади – це система поглядів, які в своїй сукупності формують фундаментальні уявлення про діяльність органів виконавчої влади в Україні, що розкриваються шляхом висвітлення правової природи, сутності, поняття та ознак виконавчої влади. Отже, вважаємо за доцільне розглянути кожну з названих складових поетапно.

Перш за все зазначимо щодо правової природи влади загалом. Так, з цього приводу досить влучно стверджує О. Бандурка вказуючи, що вияви влади є необмеженими в людському житті, всеохоплюючими, якщо брати всі її види, типи та різновиди. Безпосередньо світ влади – це вся та значна область життя суспільства, основним змістом і змістом існування якої є ефективний вплив на людей з метою регулювання їх співжиття, налаштування взаємоприсотування, розробка різних інституцій, що дозволяють людям жити, працювати і по можливості радіти спільному життю

[2, с. 49]. З викладеного випливає, що основна сутність влади полягає у регулюванні суспільних відносин у соціумі шляхом здійснення певного впливу. За допомогою дедуктивного підходу можна вказати, що в такому випадку природа державної влади спрямована на врегулювання суспільних відносин в межах певної країни, яке здійснюється відповідними державними органами, що наділені певним обсягом повноважень (прав та обов'язків).

У свою чергу, правова природа виконавчої влади, за поглядами С. Горошовського, – це здобутки людської цивілізації стосовно поглядів на організацію державної влади, носієм якої є народ кожної країни, яка ґрунтується на теорії «розподілу влад» і на сучасному етапі розвитку вважається найоптимальнішою системою організації державної влади, згідно з якою державна влада поділяється відповідно на законодавчу, виконавчу та судову [3, с. 124].

Говорячи про виконавчу гілку влади доцільно вказати, що вона має «виконувати», зокрема, втілювати в життя норми законів. Це безпосередньо

випливає із самої правової природи виконавчої влади. Окрім того, деталізує названу позицію М. Ославський, стверджуючи, що органи виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влади утворюються для здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності з керівництва господарською, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства [4, с. 13]. З означеною позицією можна погодитися частково. Дійсно, виконавча влада спрямована, в переважній більшості, на реалізацію законодавчих положень. Проте, у той же час, своєю розпорядчо-виконавчою діяльністю також має конкретизувати та деталізувати положення, визначені в законах України.

Таким чином, правова природа виконавчої влади носить комплексний характер. Тому, з метою формування концептуального уявлення про виконавчу владу в Україні, вважаємо за доцільне звернутись до сутності виконавчої влади.

Так, сутність виконавчої влади, згідно поглядів С. Стеценко, полягає в тому, що виконавча влада в Україні

призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та низку іншої діяльності. Як зазначає автор, фактичне виконання законів не є домінуючим призначенням виконавчої влади. Це скоріше засіб, аніж мета, аніж призначення у його традиційному розумінні [5, с. 67-72]. Тобто, автор наводить протилежну вищевказаним положенням відносно основного призначення виконавчої влади, визначаючи виконання законів не метою, а інструментом досягнення мети.

О. Скрипнюк вказує, що діяльність органів виконавчої влади спрямована на безпосередню реалізацію функцій Української держави у сфері соціальних, економічних, культурних, бюджетно-фінансових відносин з метою забезпечення належного функціонування держави як складного суспільно-політичного механізму [6, с. 329]. В свою чергу Є. Гетьман вважає, що основним призначенням виконавчої влади є виконання та реалізація нормативно-правових актів держави, але діяльність її не обмежується лише

виконанням законодавства [7, с. 239].

З точки зору Б. Авер'янова, покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [8, с.18–20].

Відповідно до поглядів Ю. Битяка, В. Гаращука та В. Богуцького, сутність виконавчої влади розкривається у наступних твердженнях:

– є відносно самостійною гілкою єдиної державної влади в Україні;

– є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах;

– має державно-правову природу;

– наділена владними повноваженнями, що виявляється в таких можливостях: по-перше, впливати на поведінку та

діяльність людей їх об'єднань, по-друге, підпорядковувати собі волю інших;

– здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях;

– не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки остання є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості;

– здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади [9, с. 409].

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що концептуальні засади щодо визначення правової природи та сутності виконавчої влади носять фрагментарний та опосередкований характер. Дійсно, погляди науковців досить змістовно відрізняються, а, в окремих випадках, навіть суперечать один одному. Все це в сукупності вказує на те, що концептуальні засади виконавчої влади потребують подальшого наукового дослідження.

В свою чергу, з метою ефективного аналізу означених питань пропонуємо звернутись до наукових розробок щодо визначення понятійно-категоріального апарату та характерних ознак виконавчої влади.

Так, відповідно до поглядів І. Дахова, виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є організація виконання законів та інших нормативно-правових актів, реалізація внутрішньої та зовнішньої політики, охорона прав і свобод людини та громадянина, що здійснюється через побудовану на принципі вертикальної підпорядкованості систему спеціально створюваних і наділених відповідною компетенцією органів [10, с. 26].

В свою чергу, О. Хоменко під виконавчою владою розуміє сукупність державно-владних повноважень по виконанню законів, розробці і здійсненню державної політики, що реалізуються розгалуженою ієрархічною спеціалізованою сукупністю державних органів на принципах оперативності, адміністративної підлеглих, підзаконності, підзвітності пе-

ред представницькими органами та поєднанні динамізму і стабільності [11, с. 9].

Схожу, але дещо розширену дефініцію наводить О. Румянцев, вказуючи, що виконавча влада – це сукупність повноважень з управління державними справами, які включають повноваження підзаконного регулювання (адміністративної нормотворчості), зовнішньополітичного представництва, повноваження зі здійснення адміністративного контролю, а також законодавчі (в порядку делегованого або надзвичайного законодавства) [12, с. 69-78].

Означені трактування виконавчої влади показують, що вони розкривають безпосередню сутність такої влади. З цього випливає, що дослідження виконавчої влади має бути цілісним та комплексним. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне також розкрити характерні ознаки або ж загальні риси виконавчої влади. У контексті розгляду концептуальних засад основними джерелами в даному випадку слугуватимуть наукові розробки вчених-правників.

Зокрема, О. Бабич характерними ознаками виконавчої влади визначає наступні: 1) є різновидом державної влади; 2) одним з основних її завдань виступає виконання нормативно-правових актів (в той же час автор зазначає, що не слід розуміти таке твердження буквально, бо виконавча влада здійснює більш широке коло повноважень); 3) зміст виконавчої влади полягає в управлінській діяльності державою та суспільством, яка контролюється з боку інших гілок влади; 4) суб'єктний склад виконавчої влади представляє різнорівневу систему органів; 5) виконавча влада універсальна та єдина (вчиняється постійно та повсюдно на всій території держави) [13, с. 305-308].

В свою чергу, Н. Тиндик виділяє такі загальні риси виконавчої влади: 1) характеризується можливістю здійснювати реальне та дієве управління діями громадян, узгоджувати спірні індивідуальні або колективні питання шляхом підкорення їх єдиному порядку, волі через застосування переконання або примусу; 2) первісно виступала як суспільна воля та із формуван-

ням політики і політичних відносин формуються відповідні державні органи, які покликані забезпечувати реалізацію державної волі; 3) система виконавчої влади має дві сторони функціонування: внутрішню (яка складається, з одного боку, з діалектичного поєднання об'єктивних і суб'єктивних факторів, а з другого – з поєднання статичних і динамічних елементів) і зовнішню (яка характеризує її цільовий зв'язок та відображається в формах, методах і засобах їх досягнення); 4) наділена прерогативою щодо здійснення законотворчості та реалізації заходів державного примусу, які є одним з атрибутів виконавчої влади [14, с. 108-109].

Окрім того, розглядаючи ознаки виконавчої влади, Д. Бахрах вказує, що виконавча влада носить: 1) організуючий характер (налагодження суспільних зв'язків в усіх сферах життєдіяльності, на неї покладена вся практична діяльність із реалізації законодавства, тобто саме органи виконавчої влади здійснюють необхідні організуючі, координуючі та контролюючі дії з метою виконання законодавства); 2)

універсальний характер (виконавча влада здійснюється необмежено у часі та просторі); 3) предметний характер (при реалізації повноважень органи виконавчої влади застосовують необмежені правові, інформаційні, економічні, технічні та інші види ресурсів); 4) примусовий характер (для забезпечення позасудового, адміністративного примусу застосовується армія, інші спеціалізовані органи та установи) [15, с. 67-68].

Висновки

Таким чином, концептуальні засади виконавчої влади розкриваються крізь призму основоположних складових елементів, до яких ми відносимо правову природу, сутність поняття та ознаки виконавчої влади. На нашу думку, розгляд та аналіз цих елементів дозволяє повною мірою висвітлити вище згадувані концептуальні засади.

В свою чергу, із всього наведеного можна зробити висновок, що виконавча влада є окремим інститутом державної влади, який, своєю чергою, складається із сукупності державних органів, що здійснюють владно-політичні, владно-управлінські функції

та виконавчо-розпорядчу діяльність у певній сфері суспільного життя, що визначена чинним законодавством.

У той же час, головна сутність виконавчої влади – це втілення у життя, за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади. Однак, з цього приводу у наукових колах ведуться активні дискусії, тому одним із перспективних напрямів наступних наукових досліджень може слугувати детальний аналіз сутності виконавчої влади в Україні.

Щодо ознак виконавчої влади, то, поряд з наведеними у дослідженні, доцільно також виокремити наступні характерні риси виконавчої влади: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. Також варто зазначити, що реформування системи органів виконавчої влади має постійний характер і є необхідною умовою ефективного виконання поставлених перед нею завдань.

Перелік літератури та джерел інформації:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Бандурка О. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть : монографія. Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 304 с.
3. Горощовський С. Правова природа та особливості органів виконавчої влади як однієї з гілок влади. Форум права. 2011. № 4. С. 121-125.
4. Ославський М. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. К.: Знання, 2008. 216 с.
5. Стеценко С. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 67–72.
6. Скрипнюк О. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Х.: Право, 2009. С. 329.
7. Гетьман Є. Виконавча влада: сутність та зміст. Topical issues of law: theory and practice. №26. 2013. С. 235-241.
8. Виконавча влада і адміністративне право; за заг. ред. В. Авер'янова. К. : ІнЮре, 2002. 668 с.
9. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Зуй. Х.: Право, 2012. 624 с.

10. Дахова І. Поняття виконавчої влади та її місце в державному механізмі України (конституційний аспект). *Право України*. 2002. № 12. С. 26.
11. Хоменко О. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.01. Х., 2005. 20 с.
12. Фрицький Ю. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровськ, держ. ун-ту внутр. справ*. 2010. № 3. С. 69–78.
13. Бабич О. Виконавча влада та її місце в системі державної влади. *Збірник наукових праці Держава і право*. 2010. Випуск 50. С. 302-309.
14. Гиндик Н. Правова природа виконавчої влади в Україні. *Митна справа*. 2011. № 1(73) частина 2. С. 106-110.
15. Бахрах Д. *Административное право: Учебник для вузов*. М.: Издательство ВЕК, 1999. 368 с.