

Є.А. Гетьман,

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник, начальник відділу координації правових досліджень апарату президії Національної академії правових наук України

ВИКОНАВЧА ВЛАДА: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ

В статті надається поняття, розкриваються сутнісні ознаки та особливості виконавчої гілки державної влади. Пропонується удосконалене бачення змісту виконавчої влади, що відповідає сучасній дійсності в Україні

Ключові слова: державна влада, виконавча влада, ознаки, риси, складові елементи.

Основи організації і функціонування виконавчої влади, «пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності» її органів визначені Конституцією України. Але, фахівці вважають, що досвід практичного функціонування, управлінська практика свідчать про дещо «застарілу» нормативну регламентацію [1, с. 106]. Саме цим обумовлена підвищена увага до проблем організації, функціонування та удосконалення діяльності виконавчої влади та її органів і актуальність наукових досліджень даної сфери.

Питанням сутності виконавчої влади, її функціонування, системи її органів, встановленню основних ознак, сутнісних рис, призначенню тощо приділяли увагу в своїх наукових дослідженнях В.Б. Авер`янов, О.М. Бабич, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.С. Гошовський, А.А. Коваленко, О. Майданник, Н.П. Тиндик, Ю.О. Фрицький, О.В. Хоменко, В.П. Єрмолін та інші вчені. Разом із тим, існуючі проблеми в сфері реформування органів виконавчої влади зумовлюють необхідність у додатковому вивченні зазначених питань.

Метою даної статті є розкриття сутності виконавчої влади в сучасній Україні. Досягнення поставленої мети передбачається шляхом встановлення передумов походження виконавчої влади; визначення її основних рис; ознайомлення із визначеннями виконавчої влади, наданими провідними науковцями-адміністративістами; визначення змісту та сутності виконавчої влади через розкриття її дефініції; з'ясування особливостей реалізації виконавчої влади спеціально створеними державними органами виконавчої влади.

Виконавча влада є різноаспектною і багатоплановою правовою та політичною категорією, яка на сучасному етапі українського державотворення є найбільш задіяною в цьому процесі та відповідно потребує додаткового дослідження з метою подальшого удосконалення правового регулювання її функціонування. Влада, подібна виконавчій за своїми ознаками, цілями, завданнями тощо, запроваджена в усіх країнах світу, має тривалий строк історичного становлення та розвитку і великий обсяг теоретичного й практичного досвіду [1, с. 106].

Науковці вважають, що існує два варіанти походження виконавчої влади. Так, відповідно до першої теорії, виконавча влада виникає майже разом із появою держави і реалізується монархами та іншими спеціальними посадовими особами («консулами у стародавньому Римі, дожами у Венеції, державними капітанами у Генуї, посадниками і архієпископами в Новгороді»). Відповідно до другої теорії – виконавча влада, як одна з гілок єдиної державної влади виникає лише за умови реалізації принципу поділу державної влади [2, с. 304]. О.М. Бабич із посиланням на О.В. Хоменко зазначає, що своїх особистих сутнісних ознак виконавча влада набуває лише в результаті застосування принципу розподілу державної влади. «При цьому вона є самостійною та незалежною від інших гілок у виконанні власних, законодавчо встановлених повноважень і, таким чином, має можливість контролювати їх діяльність, входячи до системи стримувань і противаг» [2, с. 304]. Д.Н. Бахрах, в свою чергу, однозначно зазначає, що виконавча влада виникла із появою держави, навіть вже у первісному суспільстві. За тих часів вона проявлялася у владі ватажка та його помічників над первісним стадом та підставою її була фізична сила і мужність; влада старішого над плем'ям будувалася на підставі морального авторитету та традицій. Сучасних ознак виконавча влада починає набувати з часом, спираючись на армію (військові загони), посадових осіб (апарат чиновників) та податкову систему. Взагалі сконцентровано виконавчу владу було «у руках» монархів. вона була єдиною в державі та виконувала одночасно функції законотворчості, управління і правосуддя. Так, Д.Н. Бахрах визначає, що виконавча влада була історично першою державною владою [3, с. 66-67].

Н.П. Тиндик зазначає, що виконавча влада має ряд узагальнюючих ознак: 1) характеризується можливістю реально і дієво управляти 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 формуванням політики і політичних відносин формуються відповідні державні органи, «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 [1, с. 108-109].

О.М. Бабич загальними рисами виконавчої влади називає наступні: 1) «виконавча влада є різновидом (гілкою) державної влади»; 2) одним з основних завдань виконавчої влади є виконання нормативно-правових актів, але 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) [2, с. 305-308].

Д.Н. Бахрах визначає наступні ознаки виконавчої влади: по-перше, вона носить 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); по-друге – універсальний характер (виконавча влада здійснюється необмежено у часі та просторі); по-третє – предметний характер (при реалізації повноважень органи виконавчої влади застосовують необмежені правові, інформаційні, економічні, технічні та інші види ресурсів); по-четверте – примусовий характер (для забезпечення позасудового, адміністративного примусу застосовується армія, міліція, інші спеціалізовані органи та установи) [3, с. 67-68].

Ю.О. Фрицький основними складовими виконавчої влади зазначає: систему органів виконавчої влади та її посадових осіб; вид діяльності – адміністративний (управлінський); повноваження; залежність від форми правління; основне призначення – в процесі реалізації повноважень відбувається виконання законодавства [4].

О.В. Хоменко в своєму дисертаційному дослідженні виявила наступні особливості виконавчої влади: 1) безпосереднім призначенням виконавчої влади є виконання законодавства та «участь у розробці та здійсненні державної політики»; 2) розгалужена система державних органів забезпечених державними службовцями; 3) виконавча влада проявляється у діяльності працівників відповідних органів, які функціонують на різних рівнях (центральному, місцевому) і складають механізм реалізації виконавчої влади; 4) «основними елементами механізму виконавчої влади є глава держави, уряд, центральні (міністерства, відомства) й місцеві органи виконавчої влади»; 5) бюрократична організація діяльності органів виконавчої влади, яка проявляється у ієрархічності, формальності та регламентованості управлінської діяльності; 6) стабільність і динамізм діяльності органів виконавчої влади; 7) у порівнянні із діяльністю законодавчої і судової гілок влади, діяльність органів виконавчої влади реалізується за «спрощеною процедурою» [5].

Враховуючи вищенаведене, можна дійти висновку, що кожний з науковців пропонує своє бачення ознак, особливостей, загальних рис виконавчої влади. Але, всі вони зійшлися у думці, та ми підтримуємо цей висновок, стосовно наступних основних специфічних ознак: 1) основним завданням виконавчої влади є виконання законодавства в широкому сенсі (тобто здійснення організуючих, координуючих та контролюючих заходів щодо забезпечення виконання законів); 2) виконується це завдання шляхом здійснення управлінської діяльності спеціальноствореною різнорівневою системою органів виконавчої влади; 3) діяльність ця універсальна (необмеже-

на у часі та діє необмежено на території України) та забезпечується можливістю застосування необмежених ресурсів як технічного, економічного, правового тощо характеру так і ресурсами забезпечення примусу – армія, міліція тощо.

На сьогодні не існує однозначного визначення поняття виконавчої влади. Вчені на підставі виявлених ознак, узагальнюючих рис тощо пропонують відповідні дефініції виконавчої влади. З метою розробки авторської дефініції виконавчої влади доцільно ознайомитися із поняттями виконавчої влади, запропонованими провідними науковцями. Так, О.В. Хоменко розуміє виконавчу владу, як сукупність «державно-владних повноважень по виконанню законів, розробці і здійсненню державної політики, що реалізуються розгалуженою ієрархічною спеціалізованою сукупністю державних органів на принципах оперативності, адміністративної підлеглості, під законності, підзвітності перед представницькими органами та поєднанні динамізму і стабільності» [5]. В. Єрмолін сформулював поняття виконавчої влади наступним чином: «вона є своєрідною галуззю (сферою, видом) публічної влади, зміст якої складає діяльність органів державної влади по здійсненню управління як цілеспрямованого впливу на розвиток різних сфер суспільного буття шляхом реалізації їх владних повноважень методами і засобами, визначеними конституційним і, насамперед, адміністративним правом». Тобто він вважає, що виконавча влада – це: 1) напрям державної діяльності – державне управління; 2) система органів, які реалізують повноваження у межах цієї діяльності [6, с. 31; 46]. Т. Друцул, проаналізувавши думки М. Коркунова («виконавча влада спрямована на виконання завдань держави в цілому» та законодавство для неї – це межа, в рамках якої виконавча влада діє вільно), В. Шаповала (виконавча влада представляє собою «сукупність державних органів і установ, що здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції»), В. Лазарева (назва «виконавча влада» походить від її сутності, яка полягає в тому, що всі дії органів виконавчої влади направлені на виконання закону, ґрунтуються на ньому та не можуть йому суперечити, й взагалі, виконавча влада має другорядний, похідний характер), та поняття, яке пропонується у Концепції адміністративної реформи («виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти та втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки»), дійшла висновку, що основною особливістю виконавчої влади є її другорядний характер, похідний від законодавчої влади і основним призначенням – виконання законодавства у чітко обмеженому правовому полі [7, с. 12]. Ю.О. Фрицький зазначає, що виконавча влада є «відносно самостійною гілкою державної влади, яка має притаманні їй власні завдання, функції, компетенцію, які здійснюються системою органів виконавчої влади» [4].

Н.П. Тиндик, проаналізувавши думки науковців щодо визначення поняття виконавчої влади, виділив «чотири основних підходи щодо визначення поняття виконавчої влади: як вольових відносин; як органу держави; як функції; як сукупність повноважень» [1, с. 108]. М.П. Ткач, в свою чергу, дослідив «різні підходи до розуміння сутності виконавчої влади» та дійшов висновку, що вони зводяться до наступних визначень: 1) виконавча влада – це система органів (В.М. Шаповал, К.С. Бельський та інші); 2) виконавча влада – це державна управлінська діяльність або сукупність державних владних повноважень (Ю.М. Старилів, А.С. Сахаров, О.В. Хоменко та інші); 3) виконавча влада реалізує «веління законодавчої влади» через здійснення управлінської діяльності (В.К. Колпаков, В.В. Тужик та інші); 4) виконавча влада – це «казуальні відносини» між суб'єктом та об'єктом влади (Е.О. Старостин) [8].

Враховуючи вищенаведене, ми вважаємо, що виконавча влада – це окрема гілка державної влади, на яку покладено завдання щодо здійснення управлінської діяльності в державі, згідно із законодавством, через систему спеціально створених державних органів – органів виконавчої влади.

Загальновідомо, що основним призначенням виконавчої влади є виконання та реалізація нормативно-правових актів держави, але діяльність її не обмежується лише виконанням законодавства. Так, не можна однозначно вважати призначенням виконавчої влади примітивне виконання законодавства, бо здійснення планування, контролюючої та управлінської діяльності в усіх сферах життєдіяльності «має творчий характер»: виконавча влада та її органи відіграють значно важливішу та ширшу роль в системі державних органів, ніж виконання законів. Взагалі до завдань виконавчої влади віднесені: запровадження вираженої законодавством суспільної волі; розробка і втілення програм суспільного розвитку; забезпечення дотримання законодавства; «нормотворча діяльність»; «організація, здійснення й управління внутрішнім та зовнішніми справами в державі»; «управління діяльністю органів і установ, що забезпечують повсякденну життєдіяльність людей і соціальних осередків»; забезпечення суспільного та громадського правопорядку, стабільності і безпеки; «управління галузями народного господарства»; «захист прав і свобод людини та громадянина» [2, с. 305]. Отже, діяльність виконавчої влади, в узагальненому вигляді, в усіх проявах її здійснення, спрямовується на реалізацію прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, встановлених законодавством України. Вчинюється ця діяльність системою спеціально створених державних органів – органами виконавчої влади.

Важливо відзначити, що в науковій літературі досить часто ототожнюють поняття «органи виконавчої влади» та «виконавчі органи», що, очевидно, є недопустимим. Виконавчі органи створюються для реалізації та виконання завдань і функцій місцевого самоврядування (виконавчі комітети

міських рад тощо), громадських формувань та інших організацій. Особливістю ж органів виконавчої влади є те, що вони є частиною саме державної влади, наділені владними повноваженнями, які підтверджуються можливістю застосування примусових засобів. Звідси, органи виконавчої влади – різновид органів державної влади, наділених законодавством державно-владними управлінськими повноваженнями щодо забезпечення життєдіяльності країни із можливістю застосування заходів примусового характеру.

Систему органів виконавчої влади утворюють «численні і різноманітні» органи, ефективна діяльність яких залежить від «ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках». Кожний орган виконавчої влади, як частина системи органів виконавчої влади може діяти ефективно, досконало реалізовувати владні повноваження лише за умови знаходження у системі. Для забезпечення ефективності діяльності системи органів виконавчої влади, їх державно-управлінського впливу важливе значення має запровадження основних інституційних принципів становлення, розвитку та оновлення системи органів виконавчої влади. Такими принципами сьогодні є принципи децентралізації, централізації та деконцентрації. Зазначимо, що доцільним є конституційне закріплення принципів централізації та децентралізації (які вважаються протилежними за значенням) організації державної влади взагалі та виконавчої гілки влади і системи її органів зокрема. Так, повноваження щодо реалізації виконавчої влади в Україні розподілені між системою органів виконавчої влади за ознаками території або функціональності (або за обома факторами одночасно), але враховуючи, що система органів виконавчої влади будується по вертикалі, концентрується вона у вищому органі виконавчої влади, бо ефективною, доцільною та корисною для громадян буде лише та влада, яка оцінюється, контролюється, координується та організується з єдиного джерела. Саме таким чином забезпечується єдність державної влади та державності взагалі.

Підсумовуючи, виконавча влада в Україні представляє собою окремий цілісний елемент апарату державного управління, спрямованого на здійснення управлінської діяльності в державі, реалізацію функцій якого забезпечують спеціально створені державні органи. Система цих органів, їх повноваження та розмежування компетенцій сьогодні потребують удосконалення, саме якого в рамках адміністративної реформи і намагається досягти законодавець. Запорукою досягнення поставленої в ході зазначеної реформи мети є наукова обґрунтованість дій, що передбачаються та вживаються, а також чітке усвідомлення сутності виконавчої влади в сучасній Україні.

Література:

1. Тиндик Н.П. Правова природа виконавчої влади в Україні / Н.П. Тиндик // Митна справа. – 2011. – № 1(73) частина 2. – С. 106-110.

2. Бабич О.М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади / О.М. Бабич // Збірник наукових праць Держава і право. – 2010. – Випуск 50. – С. 302-309.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство ВЕК, 1999. – 368 с.
4. Фрицький Ю.О. Теоретичні засади державної влади в Україні: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня доктора юр. наук: спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право // [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2009/09fyodvu.zip>.
5. Хоменко О.В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія держави і права; історія політичних і правових учень / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2005/05hovppo.zip>.
6. Єрмолін В. До питання про співвіднесеність понять виконавчої влади і державного управління / В. Єрмолін // Право України. – 2002. – № 9. – С.29-32.
7. Друцул Т. Органи виконавчої влади в системі поділу державної влади / Т. Друцул // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 7. – С. 10-13.
8. Ткач М.П. Проблеми дефініції виконавчої влади / М.П. Ткач / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2011_02/05_02_09.pdf

Гетман Е.А. Исполнительная власть: сущность и содержание. – Статья.

В статье предоставляется понятие, раскрываются сущностные признаки и особенности исполнительной ветки государственной власти. Предлагается усовершенствованное виденье содержания исполнительной власти, которая отвечает современной действительности в Украине

Ключевые слова: государственная власть, исполнительная власть, признаки, черты, составные элементы.

Hetman E.A. Executive power: essence and maintenance. – Article.

A concept is given in the article, essence signs and features of executive branch of state power open up. The improved vision of maintenance of executive power that answers modern reality in Ukraine is offered

Key words: state power, executive power, signs, lines, component elements.