

УДК 342.6

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУТНОСТІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Мальцева Є. В.

*Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського,
м. Сімферополь, Україна*

Досліджується сутність виконавчої влади з метою підвищення якості її діяльності та переорієнтації на реалізацію прав та свобод людини та громадянина. Узагальнюються та вивчається досягнення науки теорії держави та права і юридичної практики як вітчизняного так і зарубіжного досвіду організації виконавчої влади.

Ключові слова: виконавча влада, глава держави, уряд, державний апарат, державне управління.

Успішне формування і функціонування суверенної, демократичної, соціальної, правової Української держави вимагає спеціальних наукових досліджень у сфері організації державної влади, громадського й політичного життя. Влада – це феномен вселюдського значення, а її організація – це одне із фундаментальних завдань, яке завжди стоїть перед людством і поза розв'язанням якого про цивілізаційність розвитку не може бути й мови. Осмислення важливості влади для ефективного функціонування держави відображене в численних публікаціях на цю тему. В науці теорії держави і права значна увага традиційно приділяється організації і функціонуванню органів виконавчої влади. Чимало цікавих і ґрунтовних досліджень функціонування назначених органів вже було виконано відомими вченими-юристами нашої держави та зарубіжних країн, і саме на них спирається у своїй статті автор. Проте аналіз наукових напрацювань з цього питання свідчить про те, що існує гостра необхідність у нових, поглиблених дослідженнях діяльності органів виконавчої влади для підвищення якісного рівня їх діяльності та змістовної переорієнтації системи цих органів на реалізацію прав та свобод людини і громадянина.

Наведене зумовлює актуальність теми нашої статті, її теоретичне і практичне значення для подальшого розвитку організаційно-правових засад виконавчої влади в Україні. Метою публікації є дослідження і узагальнення на основі врахувань досягнень науки теорії держави та права і юридичної практики, вітчизняного та зарубіжного досвіду організації виконавчої влади, визначення поняття органу виконавчої влади, його основних елементів, специфіки конституційно-правового статусу різних видів органів виконавчої влади.

Виконавчу владу у статті розглянуто як одну з трьох гілок державної влади, що організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню політику держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі народу, захист прав і свобод людини. Під виконавчою владою розуміємо ті інституції, що здійснюють державну діяльність і складаються із сукупності державних органів і установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у зазначеній сфері і забезпечують реалізацію ухвале-

них законів і рішень на всій території країни [1, с. 47-48]. У цьому розумінні за умов двоцентрової побудови виконавчої влади (як у напівпрезидентських республіках наприклад України) виконавча влада розподіляється між урядом та главою держави. Глава держави в Україні, як це неодноразово наголошувалося вченими і політиками, насправді не є окремою гілкою влади, інакше це б суперечило усім, навіть найсучаснішим, концепціям поділу влади. Водночас невинуватим є намагання повністю відокремити посаду Президента від виконавчої гілки влади, про що йтиметься далі.

Усі конституційні та публіцистичні евфемізми для опису посади Президента, наприклад «гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина», «арбітр нації» тощо, не повинні приховувати суті – Президент виконує функції, притаманні саме виконавчій владі. Тому говорячи про виконавчу владу в Україні, ми торкатимемось і проблем президентства, розглядаючи цю категорію як невід'ємну складову виконавчої влади.

Значення і сутність терміна «виконавча влада» досить широко висвітлюються в науковій літературі. Так, В. М. Шаповал розглядає виконавчу владу як одну з гілок влади у державі, що за теорією поділу влади є сукупністю повноважень і функцій по управлінню державою; одночасно це система державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції. Кількісно в цій системі домінують різні органи і посадові особи, що функціонують у сфері вузько визначеного державного управління. Їх позначають, як правило, узагальнюючими термінами «адміністративний апарат», або «апарат державного управління». Відповідні органи і посадові особи займаються адміністративною (управлінською) діяльністю. За своєю природою вони не є органами і посадовими особами, які здійснюють політичні (урядові) функції. Проте між ними існує тісний взаємозв'язок, вони становлять органічну єдність [2, с. 496].

Деякі російські автори зазначають, що виконавча влада – одна з гілок єдиної державної влади, функціонування якої можливе лише за умов реалізації принципу поділу влади. На неї покладається виконання законів, що їх ухвалює законодавча гілка – парламент. Виконавча влада самостійна і незалежна від інших гілок влади при здійсненні покладених на неї законом повноважень у межах компетенції, встановленої конституцією та законами.

Доцільно наголосити на особливому характері діяльності виконавчої влади – вона має відбуватися виключно в правовому полі, визначеному законами і конституцією держави, тобто бути спрямованою на виконання цих законів.

Російський дослідник В. Лазарев зазначає, що виконавча влада має другорядний, похідний характер. Усі дії виконавчих органів ґрунтуються на законі, вони не повинні йому суперечити і мають бути спрямовані на виконання закону. Звідси і назва – «виконавча» влада [3, с. 334].

Функція виконавчої влади полягає у здійсненні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених або безпосередньо народом, або його представницькими (законодавчими) органами. Саме така функція становить сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади і характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [4, с. 50-52].

Принципову відмінність виконавчої влади від інших гілок державної влади щодо предмета та сфери діяльності зазначено у монографії «Виконавча влада в Ро-

сійській Федерації», згідно з якою основним завданням виконавчої влади є організація виконання актів законодавчої влади та інших нормативних актів, через що ця влада і називається виконавчою [5, с. 8].

Грунтуючись на аналізі принципу поділу влади в чинних конституціях держав Східної Європи, аналогічного висновку дійшов й інший російський дослідник Д. Ковальов. Він вважає, що функція виконавчої влади полягає «у здійсненні управлінської, організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених безпосередньо народом або його представницькими органами». Саме у цьому вона становить сутність усієї діяльності виконавчої влади, визначає зміст та характер повноважень її органів і підзаконність рішень. Вихід за межі повноважень й ігнорування законів призводять до втрати виконавчою владою своєї легітимної сутності.

Українські дослідники також наголошують, що завдання виконавчої влади полягає в управлінні соціальними та економічними процесами на підставах і в межах, встановлених законом.

Певна річ, закон не може охопити всіх нюансів багатоманітного життя, а управління не є лише застосуванням законів, яке, до речі, має бути творчим, оскільки закон фіксує лише загальні положення, а виконавча влада стикається з ситуативною необхідністю його тлумачення відповідно до конкретних умов. Однак таке застосування закону не має нічого спільного з адміністративним свавіллям та волюнтаризмом.

Подібно до того як парламент не обмежується законодавчою діяльністю, робота виконавчих органів не зводиться лише до виконання законів. Органи виконавчої влади можуть ухвалювати нормативні акти загального характеру, втручаючись у сферу компетенції законодавчих органів (делеговане законодавство та регламентарна влада), вони можуть перебирати на себе певні судові функції (Міжвідомча комісія з антидемпінгу), здійснювати контроль за роботою підпорядкованого їм апарату, а також позавідомчий контроль (наприклад, інспекція пожежного нагляду).

Саме на цих засадах дає своє визначення сучасної виконавчої влади Б. Ебзеев. На його думку, це державна діяльність, яка здійснюється відповідно до законів, але, залишаючись в їх межах, є значною мірою самостійною при розв'язанні завдань, що стоять перед державою [6, с. 96]. Виконавчі та розпорядчі органи державної влади розробляють обов'язкові норми, які визначають засоби діяльності виконавчої влади, і цим вона відрізняється від інших гілок державної влади за змістом [7, с. 60].

Отже, більшість дослідників наполягають на тому, що *головне у діяльності* органів виконавчої влади – виконання законів, втілення їх у життя, здійснення урядової влади. Саме тому їм надані й розпорядчі повноваження.

Виконання – основна функція органів державного управління, оскільки, щоб реалізувати в рамках закону рішення законодавчої влади, потрібен спеціальний виконавчий апарат. Виконавчий характер діяльності органів державного управління особливо підкреслюється підзаконністю управлінської діяльності.

Іншою функцією є розпорядча: органи виконавчої влади є водночас і розпорядчими. Органи державного управління від імені держави та з відповідними повноваженнями ухвалюють певні рішення, здійснюють керівництво підпорядкованими їм галузями, застосовують поряд з методами переконання і засоби державного примусу [8, с. 54]. І це не випадково. Хоча в забезпеченні дотримання законів беруть участь і

органи законодавчої влади, і суди, і громадяни, однак головна роль у виконанні законів належить органам виконавчої влади.

Лише вона в межах Конституції та чинних законів має право застосовувати примус до тих, хто зазіхає на існуючий конституційний лад. Такі повноваження виконавчої влади випливають з її конституційного призначення – забезпечення дотримання положень Конституції та реалізації законів на території всієї країни.

Структури виконавчої влади охоплюють практично всі сфери суспільного життя: економіку, науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, соціальну сферу, гарантію безпеки та громадського порядку, організацію оборони та зовнішніх відносин. Думка французького вченого Т. Бребана про те, що «немає таких секторів суспільного життя, які б цілком випадали з-під сфери адміністративно-правового контролю» [9, с. 22], справедлива і за наших умов.

Сьогодні функції виконавчої влади не залишаються незмінними. Послідовне роздержавлення і монополізація економіки, запуск ринкового механізму не звільняють державу від виконання широких економічних, соціально-культурних та інших загальних і спеціальних функцій, а, як справедливо зауважує В. Цветков, зумовлюють виконання їх в інших формах та за допомогою інших методів, ніж раніше, – через сприяння утворенню ринків капіталу, житла, цінних паперів; прогнозування податкової, кредитної та дотаційної політики; пільгове кредитування, стимулювання науково-технічного прогресу тощо [10, с. 13-21].

Механізм виконавчої влади в різних країнах набуває різних форм. Як правило, це відносно розгалужена система державних органів, що функціонують на центральному та місцевому рівнях і мають як загальну, так і галузеву компетенцію. Основними елементами цієї системи є здебільшого глава держави та уряд, характер взаємодії яких між собою, а також з парламентом визначає особливості форми правління тієї чи іншої країни.

Глава держави у конституціях багатьох країн є представником нації, гарантом її єдності й цілісності, символом держави, чинником інтеграції, гармонійної та ефективної взаємодії гілок державної влади, оптимального функціонування її підрозділів. Він висуває або затверджує кандидатів на високі державні посади, керує радою безпеки, виконує обов'язки головнокомандувача збройних сил, виступає верховним представником держави у міжнародних відносинах. Дещо меншою є функціональна роль глави держави в парламентських монархіях (наприклад, у Великобританії, Японії та інших країнах) і парламентських республіках (Німеччині, Італії та ін.). Авторитетність інституту глави держави спирається на те, що він «очолює» й «репрезентує» цілу державу, начебто не опікується повсякденною політикою з її партійною боротьбою, парламентськими змаганнями, виборами. Як правило, статус глави держави є політично нейтральним.

На президента здебільшого покладаються такі функції: вироблення і здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, забезпечення законності, прав та свобод громадян і контроль у сфері державного управління; керівництво обороною країни (президент є головнокомандувачем збройних сил держави); представлення держави у міжнародно-правових відносинах і підписання договорів з іноземними державами; відзначення державними нагородами; помилювання засуджених та оголошення амністії.

У деяких президентських республіках систему виконавчої влади очолює президент, який є безпосереднім носієм цієї влади і сприймається як її уособлення. Президент – суб'єкт законотворчості – володіє правом законодавчої ініціативи, може ініціювати проведення референдумів, впливати на законотворчу діяльність парламенту, застосовуючи право вето. Він є уповноваженим одноосібно ухвалювати відповідні нормативні акти (виконавчі накази, декрети, укази тощо), які мають такий самий ступінь обов'язковості, як і ухвалені парламентом закони, і регулюють майже всі сфери життєдіяльності суспільства. Вплив президента на процес законотворення існує і в разі, коли йому дано право достроково розпустити парламент. Президент республіки, обраний всенародним голосуванням, діє самостійно, незалежно від будь-кого, не несе політичної відповідальності за свої вчинки та рішення перед жодним органом держави й нікому не підпорядкований (виняток становлять звинувачення у державній зраді, хабарництві, порушенні Конституції та в інших злочинах, які мають кримінальний, а не політичний характер).

Поряд з главою держави найважливішою складовою виконавчої влади є уряд – своєрідна верхівка системи виконавчої влади та один з вищих органів держави, компетенція якого лише умовно може бути зведена до виконання законів і завдань у сфері управління. До сфери діяльності уряду належать такі основні питання [11, с. 251]:

- втілення у життя законів та інших рішень законодавчої гілки влади;
- керівництво цивільною та військовою адміністрацією;
- керівництво внутрішньою та зовнішньою політикою;
- складання і виконання державного бюджету та інші питання.

А. Мішин вказує ще на деякі функції уряду [12, с. 221-225]:

- управління державним апаратом;
- виконання законів згідно з положеннями Конституції;
- нормотворча діяльність.

Інші дослідники звертають увагу на таку функцію уряду, як створення механізму виконання законів, систематичний контроль за їх виконанням органами виконавчої влади всіх рівнів та вживання заходів щодо усунення порушень [13, с. 97; 14, с. 460].

На думку багатьох українських дослідників, у нашій державі на жаль, створюється така політична система, яка має практично всі атрибути демократичної держави: парламент, регулярні вибори, опозицію тощо, однак процес прийняття рішень в Україні базується на авторитарних принципах, а головне – не є гласним, відкритим для громадськості. Влада у суспільній свідомості виступає своєрідною «чорною скринею», адже часто важко зрозуміти, чим керувалися можновладці, ухвалюючи ті чи інші рішення.

Щоб забезпечити реалізацію державної політики, яка, за влучним визначенням Н. Меннінга та Н. Парісона, «полягає в тому, що уряд вибирає, що робити, а чого не робити» [15, с. 93], в будь-якій країні формується спеціальна структурна організація – державний апарат. Саме він є матеріальною силою державної влади.

Апарат держави – це система державних органів, що пов'язані між собою спільними принципами, єдністю кінцевих цілей та взаємодією, наділені владними повноваженнями, а також мають матеріально-технічні можливості для виконання своїх функцій.

Відповідно державний орган – це організований колектив, самостійна частина державного апарату, що має певну компетенцію, виконує публічні функції, його структура і діяльність регламентовані правом.

Окрім державних органів до складу державного апарату входять державні установи – організована група осіб, що не ухвалює владних рішень щодо інших осіб, проте обслуговує населення (наприклад, управління освіти), державу в цілому або її окремі органи (наприклад, армія).

Державні органи і установи функціонують через прийняття рішень та вчинення дій посадовими особами, яким надано індивідуальні повноваження, виконання яких має юридичні наслідки для інших осіб.

Отже, визначимо спільні родові ознаки державних органів:
вони виступають автономними частинами державного апарату;
виконують державні функції, реалізують публічний інтерес;
діють від імені держави, місцевої адміністрації і водночас від власного імені;
мають власну компетенцію;
несуть відповідальність перед державою за свою діяльність;
підпорядковані державним (муніципальним) органам вищого рівня (це не стосується лише вищих органів державної влади та суду);
засновуються державою;
їх статус, структура і діяльність регламентовані правом.

Щодо структури треба зазначити, що державний орган може складатися зі структурних підрозділів, посад, однак в окремих випадках не мати ані того, ані іншого (наприклад, адміністративна комісія).

Таким структурним підрозділом є адміністративне відомство. Під адміністративним відомством ми розуміємо систему органів управління, наділених спеціальною компетенцією, і керованих ними організацій, що підпорядковані єдиному центру.

Поряд з адміністративними існують й інші державні чи недержавні відомства. Особливістю перших (наприклад, Прокуратури України) є те, що ними керують виконавчо-розпорядчі органи, а їх управлінські підсистеми є складовою частиною апарату державного управління.

Узагальнення наукової літератури відносно поняття виконавчої влади і системи її органів дозволяє зробити висновок, що залежно від змісту повноважень функції виконавчої влади поділяються на керівну, регулюючу, розрахунково-аналітичну, організаційну й контрольну. За значущістю об'єктів і способів впливу виокремлюються два рівні функцій: основні, що відіграють загальну роль у житті суспільства (охорона громадського порядку й забезпечення національної безпеки, регулятивно-управлінська), і допоміжні, які обслуговують основні (нормотворча, оперативно-виконавча, юрисдикційна).

Згідно з характером завдань, що вирішуються, і правовим режимом вирізняють політичну й адміністративну функції. Змістом політичної функції є розробка державної політики. Це підготовка, пропонування й ухвалення відповідних рішень за принципом обов'язковості, накреслення шляхів (програм) їх виконання, здійснення кадрових призначень на ключові посади. Адміністративна функція втілює в життя державну політику через адміністративно-державне управління. Із функціонуванням

виконавчої влади прямо пов'язана правозастосовча, юрисдикційна й нормотворча види її діяльності.

Важливе значення для з'ясування поняття і сутності виконавчої влади має поняття державного управління. Відповідне поняття було вживане за радянських часів, коли ідея поділу влади подавалася як буржуазна і відповідно сприймався термін «виконавча влада». Саме ж державне управління трактувалось як відносно самостійний вид державної діяльності. І хоча термін «державне управління» широко вживається у вітчизняній літературі, він відсутній в Конституції України. Варто позитивно сприймати застосування термін «державне управління» в нормативно-правових актах, як це має місце в деяких указах Президента України.

Автор поділяє позицію, за якою державне управління у вузькому сенсі складає зміст виконавчої влади і забезпечує її функціональне наповнення. На основі різних точок зору правознавців і політологів про поняття виконавчої влади і її сутності автор пропонує наступне власне визначення виконавчої влади: виконавча влада – це галузь (сфера) публічної влади, зміст якої складає діяльність відповідних органів державної влади з метою здійснення управління як цілеспрямованого впливу на розвиток різних сфер суспільного буття шляхом реалізації їх владних повноважень методами і засобами, визначеними конституційним і, насамперед, адміністративним правом. Виконавча влада – це один з головних напрямів державної діяльності, який узагальнено визначається як державне управління, і водночас сукупність або система органів, котрі здійснюють повноваження за змістом цієї діяльності.

Узагальнюючи вищевикладені точки зору науковців та конституційні положення країн з різною формою правління зазначимо, що у країнах з парламентською формою державного правління відбувається дифузія виконавчої й законодавчої влади, а головним носієм першої є уряд на чолі з прем'єр-міністром країни, формування органів виконавчої влади та її здійснення суттєво залежить від парламенту. В країнах з президентською формою державного правління виконавча влада чітко відокремлена від законодавчої, а головним носієм виконавчої влади виступає президент держави, від якого в кінцевому підсумку залежать структура й функціонування всього механізму цієї влади. Виконавча влада в змішаних республіках розподілена між двома центрами – президентом і прем'єр-міністром (дуалізм) і як результат – посада президента юридично не належить до жодної з гілок державної влади, формування органів виконавчої влади та її здійснення залежать і від президента, і від парламенту, виконавча й законодавча гілки влади чітко не відокремлені одна від одної.

Список літератури

1. Політологічний енциклопедичний словник: [Навч. пос. для студентів вузів]. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. (Виконавча влада. / В. М. Шаповал) / [Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та інші]. – К.: «Укр. енциклопедія», 1998. Т. 1: А–Г. – 672 с.
3. Лазарев В. В. Общая теория права и государства. [Учебник] / В. В. Лазарев. – М.: Юристь, 2001. – 520 с.
4. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К., 1984. – 226 с.
5. Исполнительная власть в Российской Федерации. / Под ред. Ю.Н. Тихомирова. – М., 1996.
6. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: [Учеб. пособие для вузов] / Б. С. Эбзеев. – М.: Закон и право, Юнити, 1996. – 349 с.

7. Пахомов І. Проблеми конституційної організації державної виконавчої влади в Україні / І. Пахомов // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські системи: [Тези доп. і наук. повідомлень наук.-практ. конф.]. – К., 1995. – 302 с.
8. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права / Ю. А. Тихомиров. – М.: Спарк, 2001. – 652 с.
9. Брэбан Т. Французское административное право / Т. Брэбан. – М., 1988.
10. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). – Харків: Право, 1996. – 164 с.
11. Конституционное право: [Учебник] / Отв. ред. А. Е. Козлов. – М.: Издательство БЕК, 1997. – 435 с.
12. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М.: Юстицинформ, 2009. – 332 с.
13. Судьи в зарубежных странах // Законодательство зарубежных стран. Обзор, информация. Вып. 2. Судебные системы западных государств. – М., 1991. – 120 с.
14. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе – М.: Юрид. лит., 1981. – 368 с.
15. Меннинг Н. Реформа государственного управления. Международный опыт / Н. Меннинг, Н. Парисон. – М.: Весь Мир, 2003. – 385 с.

Мальцева Е. В. Теоретико-правовые основы сущности исполнительной власти / Е. В. Мальцева // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. Т. 26 (65). №2. 2012. – С. 80-87.

Исследуется сущность исполнительной власти с целью повышения качества ее деятельности и переориентации на реализацию прав и свобод человека и гражданина. Обобщаются и изучаются достижения науки теории государства и права и юридической практики как отечественного так и зарубежного опыта организации исполнительной власти.

Ключевые слова: исполнительная власть, глава государства, правительство, государственный аппарат, государственное управление.

Maltseva E. Theoretical and legal foundations of the essence of the executive power / E. Maltseva // Scientific Notes of Tavriada National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 26 (65). № 2. 2012. – P. 80-87.

Investigate the nature of the executive power to improve the quality of its operations and refocus on the rights and freedoms of man and citizen. Summarizes the achievements of science and study the theory of law and legal practice both domestic and international experience in the organization of the executive branch.

Keywords: executive power, head of state, the government, the state apparatus, state administration.