

УДК 328.18

В.С. ГОШОВСЬКИЙ, канд. юрид. наук,
Державний Комітет України з питань контролю
за наркотиками

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ОДНІЄЇ З ГІЛОК ВЛАДИ

Ключові слова: правова природа виконавчої влади, теорія розподілу влади, виконавча влада, особливості органів виконавчої влади

Політичні та соціально-економічні процеси в українському суспільстві, зміна пріоритетів у державотворенні спонукали вітчизняну юридичну науку, політиків і інших фахівців у різних галузях до реформування органів виконавчої влади, але для того щоб система органів виконавчої влади була дійсно дійова, ефективна, діяльність якої спрямована на забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян, необхідно перш за все з'ясувати правову природу виникнення органів виконавчої влади, виокремити особливості цієї гілки влади, які відрізняють виконавчу владу від законодавчої та судової.

Питанням, пов'язаним з правовою природою органів виконавчої влади та їх особливостей в системі організації державної влади, де носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ приділяли увагу у своїх роботах багато відомих фахівців з загальної теорії держави та права, адміністративного, конституційного права, теорії управління, зокрема: В.Б. Авер'янов, Н.М. Азаркин, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.А. Греченко, В.П. Єрмолін, С.П. Кисіль, В.К. Колпаков, В.В. Лазарев, В.С. Нерсисянц, Н.Р. Нижник, О.Ф. Скакун, В.В. Сухонос, В.М. Шаповал та деякі інші фахівці.

Метою цієї статті є з'ясування правової природи виконавчої влади, її ролі і місця, призначення в організації системи державної влади, а також виділити особливості цієї гілки державної влади. Для досягнення поставленої

мети автору статті необхідно вирішити такі основні завдання: дослідити загально – теоретичні аспекти обґрунтування теорії «розподілу влад» з точки зору правової природи становлення виконавчої влади, з'ясувати сутність та особливості органів виконавчої влади в порівнянні з законодавчою та судовою владою.

Сучасне трактування ідей «розподілу влад» генетично пов'язане з теорією, сформульованою напередодні французької революції XVIII ст. Разом із тим, в літературі наголошувалось, що витoki ідеології «розподілу влад» можна знайти ще в творах античних мислителів [1, с.27–29].

Першим ідею виокремлення «влад», серед яких була і виконавча, сформулював у XVII ст. Д. Локк. Класичною ж серед науковців вважається теорія «розподілу влад» Ш. Монтеск'є. Він є автором ідеї, за якою існує три «розподілених влади» – законодавча, виконавча і судова. Саме ця теорія Ш. Монтеск'є склала один із основоположних принципів організації державної влади. Як вказують автори енциклопедичного видання з конституційного права, «розподіл влад – це принцип організації і здійснення державної влади, який уперше був юридично закріплений в Конституції США 1787 р.» [2, с.238]. Пригадаємо, що у класичній теорії поділу влади її один із засновників – французький політичний мислитель Шарль Луї Монтеск'є – говорив не тільки про поділ змісту самої влади, скільки про: а) політичний поділ праці з керівництва державою; б) розподіл владних повноважень між різними соціальними верствами [3, с.73].

Принцип поділу влади, відзначає В.В. Сухонос, це раціональна організація державної влади в демократичній державі, за якої здійснюється гнучкий взаємоконтроль і взаємодія вищих органів держави як частин єдиної влади за допомогою системи стримувань і противаг [4, с.166].

З проголошенням незалежності України перед політиками, науковцями, в засобах масової інформації проходила певна полеміка стосовно організації державної влади в Україні, її майбутнього. Ідея «розподілу влади»

була закріплена в прийнятій в 1996 році Конституції України, де в ч.1 ст.6 визначається, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [5].

Аналізуючи правову природу влади О.М. Бандурка та В.А. Греченко відзначають, 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 взаємоприспосовування, розробка різних інституцій, що дозволяють людям жити, працювати і по можливості радіти спільному життю [6, с.49].

Деякі фахівці з загальної теорії держави та права, наприклад О.Ф. Скакун вважає, що особливість української моделі організації виконавчої влади полягає в тому, що: повноваження, які має виконувати голова виконавчої влади, поділені між Президентом і Кабінетом Міністрів; самостійні владні повноваження у Прем'єр-міністра відсутні. Роль Прем'єр-міністра зводиться до формування програми діяльності уряду (затверджує Верховна Рада) і керівництва Кабінетом Міністрів України [7, с.118–119].

Як відзначає в своєму дисертаційному дослідженні В.П. Єрмолін, сенс принципу «розподілу влад» полягає, зокрема, в тому, що законодавча влада і виконавча влада є однопорядковими і рівноцінними. З цього не випливає, що вони є рівними або порівненими за юридичним змістом. Нерівність «розподілених влад» зумовлена особливостями конкретної форми державного правління, конкретною ситуацією, що склалася у суспільно-політичному житті тієї чи іншої країни, та іншими об'єктивними і суб'єктивними чинниками. Важливе значення має і те, що органи законодавчої та виконавчої влади покликані реалізовувати різні функції, їх діяльності притаманні різні засоби та методи. Реальну відповідь на питання щодо співвіднесеності законодавчої і виконавчої влади можна отримати

шляхом аналізу співвідношення повноважень насамперед вищих органів держави, функціонально поєднаних із законодавчою і виконавчою владою, з урахуванням практики реалізації конституційних положень, які визначають статус відповідних органів. За наших умов – це Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів України [8, с.27].

Деякі науковці в своїх працях, наприклад В.К. Колпаков, вирізняючи особливі риси, які притаманні органам виконавчої влади, звертають свою увагу на таку ознаку виконавчої влади, як вторинність і підвладність законодавчій владі; універсальність існування в часі та просторі, тобто виконавча влада здійснюється безперервно й на всій підпорядкованій державі території; професіоналізм, тобто ця влада здійснюється спеціально утвореними і підготовленими, а також офіційно визнаними державою суб'єктами [9, с.35]. Дещо аналогічної точки зору додержується і В.В. Лазарєв, який 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 й назва – «виконавча влада» [10, с.13–15].

З точки зору Б.В. 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 [11, с.18–20].

З'ясовуючи місце, роль, та особливості виконавчої влади в Україні, як однієї з гілок влади, В.М. Шаповал доходить висновку, що виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. Адже саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важливих державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Сам характер виконавчої влади, що зумовле-

ний об'єктивним її призначенням – виконанням законів та інших правових актів, підтверджує органічну єдність цієї влади зі змістом управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності держави. Але необхідно зазначити, що реальністю сьогоdnішнього державно-правового розвитку є участь виконавчої влади у прийнятті політично-значущих нормативних актів і рішень, а також здійснення впливу на прийняття законодавчою владою рішень чи нормативних актів у визначеному чинним законодавством України порядку. Тому навіть деякі вчені пропонують відмовитись від самого терміну «виконавча влада» як такого, що не відповідає реальному змісту діяльності цих органів, а самі органи виконавчої влади характеризують як такі, що здійснюють загальне керівництво державними справами [12, с.105–111].

Певні відомі фахівці з адміністративного права, пояснюючи сутність та правову природу органів виконавчої влади в Україні відзначають, що сутність виконавчої влади зводиться до такого: 1) виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні – атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, й здійснюється поряд із законодавчою та судовою в тісній взаємодії; 2) виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально – компетенційному масштабі. На неї покладено найбільшу частину загальнодержавних функцій; 3) виконавча влада має державно-правову природу, наділена владними повноваженнями, що виявляється в її можливостях впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднань, праві й можливостях підкоряти своїй волі інших; 4) виконавчу владу здійснюють на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а лише на вищому, оскільки на місцевому рівні відсутні законодавчі органи. На рівні району в місті є судові органи, в той же час відсутні органи виконавчої влади (державного характеру), крім Києва та Севастополя. Немає їх і на рівні

села, селища, міста. Управління на цьому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування; 5) виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю, оскільки така діяльність є формою реалізації виконавчої влади, видом державної діяльності відповідної компетенційної та функціональної спрямованості; 6) виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділено виконавчою компетенцією, що не властиво органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів – виконавчої влади – здійснюють державне управління, виконавчу й розпорядчу діяльність [13, с.15].

До визначальних ознак виконавчої влади, вважає С.П. Кисіль, можна віднести: організуючий характер державної влади (виконавчу владу можна охарактеризувати як основний інститут державного управління); постійність (безперервність) дії виконавчої влади (виконавча влада перебуває у постійній взаємодії з динамічним розвитком суспільних процесів та явищ); прерогативний характер виконавчої влади (регламентація нових, не урегульованих чинним законодавством суспільних відносин); універсальний характер виконавчої влади (виконавча влада здійснюється на території усієї держави; універсальність її проявляється у здійсненні правотворчості шляхом прийняття підзаконних нормативних актів); предметний характер виконавчої влади (тобто наявність у розпорядженні виконавчої влади значних інформаційних, економічних, технічних, ідеологічних ресурсів, що забезпечують реальність організаційно-управлінського впливу на суспільні процеси); наявність ієрархічно побудованого, чітко структурованого апарату виконавчої влади (тобто універсальність, предметність та організуючий характер виконавчої влади) [14, с.7–8].

З'ясовуючи сутність, особливості виконавчої влади в Україні та напрямки реформування системи органів виконавчої влади, В.Б. Авер'янов відзначає, що виконавча влада має бути спрямована на: 1) створення належ-

них умов для повноцінної реалізації громадянами свої прав і свобод; 2) надання населенню багатоманітних управлінських послуг; 3) здійснення своєрідного «внутрішнього» контролю за виконанням «управлінськими органами», їх посадовими особами покладених на них обов'язків стосовно забезпечення прав і свобод людини; 4) вжиття відповідних заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень та дій, що порушують їх права і свободи [15, с.17].

Аналогічної позиції притримуються деякі інші вітчизняні науковці. Н.Р. Нижник визначає однією з особливостей виконавчої влади «забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави; створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод, для вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя; створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку держави тощо» [16, с.13]. В свою чергу, А.П. Заєць відзначає, що «переважно через канали виконавчої влади відбувається реалізація прав і свобод громадян» [17, с.12].

Аналізуючи чинне законодавство, слід відзначити, що відповідно до ч.1 ст.75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Її повноваження закріплені в ст.85 Основного закону України. Згідно з положеннями, закріпленими в ч.1 ст.102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Принципові положення, які регламентують діяльність органів виконавчої влади в Україні закріплені в розділі VI Конституції України. Так в ч.1 ст.113 Основного закону України визначається, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно з положеннями, закріпленими в ч.1 ст.124 Конституції України, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються [5].

З нашої точки зору розгляд теоретичних питань стосовно правової природи органів

виконавчої влади та особливостей органів виконавчої влади, як однієї з гілок влади, не буде повним, якщо не дослідити та не розкрити ці питання з точки зору специфічного порядку організації цих органів, цілей та функцій, які покладаються на ці органи, компетенції та повноважень органів виконавчої влади, організаційно-правових засад їх діяльності. За великим рахунком висвітлення вищезазначених питань, які стосуються особливостей органів виконавчої влади може скласти тему окремого дисертаційного дослідження, або одного з його розділів. На превеликий жаль, у зв'язку з обмеженою кількістю об'єму наукової статті, авторові не вдалося в повній мірі розкрити інтересуючі його проблеми. Але сподіваємося що цей науково – практичний напрям дослідження буде в повному обсязі розкрито в наступних наукових працях.

Аналіз певних наукових позицій як вітчизняних фахівців в галузі юриспруденції та і зарубіжних, відносно правової природи виконавчої влади та особливостей органів виконавчої влади, як однієї з гілок влади дає можливість авторові статті зробити певні висновки.

1. З нашої точки зору, правова природа виконавчої влади – 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.

2. Принцип «розподілу влад», на сучасному етапі розвитку світової спільноти, закріплений та використовується у більшості країнах з розвинутою демократією.

3. На нашу думку, особливість органів виконавчої влади полягає в тому, що саме на цю гілку державної влади покладається функціональний обов'язок з забезпечення конституційно гарантованих прав свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб певної країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. История буржуазного конституционализма XVII–XVIII в.в. / отв. ред. В. С. Нерсесянц. – М. : Наука, 1983. – 296 с.
2. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Большая Рос. энцикл. ; Юристь, 1997. – 320 с.
3. Азаркин Н. М. Монтескье / Н. М. Азаркин. – М. : Юрид. лит., 1988. – 128 с.
4. Сухонос В. В. Теорія держави і права : навч. посіб. / В. В. Сухонос. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2005. – 536 с.
5. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Бандурка О. М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть : монографія / О. М. Бандурка, В. А. Греченко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 304 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
8. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. ...кандидата юрид наук : 12.00.02 / Єрмолін Володимир Павлович. – К., 2002. – 200 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
10. Общая теория государства и права / под общ. ред. Лазарева В. В. – М. : Юристь, 1994. – 360 с.
11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
12. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави : порівняльний аналіз / В. М. Шаповал. – К. : Програма Л., 1995. – 136 с.
13. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
14. Кисіль С. П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток / С. П. Кисіль. – К. : Ін-т держави і права і АН України, 1999. – 77 с.
15. Авер'янов В.Б. Забезпечення прав людини у сфері виконавчої влади / В. Б. Авер'янов // Правова держава: щорічник наук. праць. – 1998. – Вип. 9. – С. 16–22.
16. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. праць : Ч. 1 / керівник кол. авт. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с.
17. Засць А. Здійснення принципів правої держави як засіб вдосконалення виконавчої влади / А. Засць // Вісник Акад. правових наук України. – 1999. – № 2. – С. 12–26.

Гошовський В. С. Правова природа та особливості органів виконавчої влади як однієї з гілок влади / В. С. Гошовський // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 121–125 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gvcozv.pdf>

З'ясована правова природа органів виконавчої влади, виокремлено сутність та особливості органів виконавчої влади, як однієї з гілок влади в Україні та інших демократично розвинутих країнах світу.

Гошовский В.С. Правовая природа и особенности органов исполнительной власти как одной из ветвей власти

Выяснена правовая природа органов исполнительной власти, выделена сущность и особенности органов исполнительной власти, как одной из ветвей власти в Украине и других демократически развитых странах мира.

Goshovskiy V.S. Legal Nature and Features of Organs of Executive Power as One of Branches of Power

It is found out legal nature of organs of executive power, essence and features of organs of executive power are distinguished, as one of branches of power in Ukraine and other democratically developed countries of the world.