

УДК 342.95

А.Й. ПРИСЯЖНЮК, канд. юрид. наук,
Київська обласна державна адміністрація

ВИКОНАВЧА ВЛАДА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Ключові слова: виконавча влада, державний контроль, органи держави, система

Серед гілок державної влади виконавча влада посідає особливе місце. Від стану здійснення виконавчої влади залежить рівень реалізації державою більшості своїх основних функцій та завдань. Державна влада не може бути реалізованою без виконавчої гілки влади, яка є об'єктивною необхідністю для будь-якого суспільства та держави. Саме від якості та ефективності функціонування виконавчої гілки влади залежить авторитет державної влади взагалі. Виконавча гілка влади покликана здійснювати верховне врядування в суспільстві, управління громадськими справами, виконання рішень законодавчої гілки й забезпечення дотримання законів, формувати й провадити загальну політику держави й окремих її підрозділів, управляти процесами забезпечення життєдіяльності суспільства.

У юридичній літературі питання становлення та розвитку державної виконавчої влади, а також контролю за діяльністю органів державної влади були висвітлені у працях таких науковців, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексеев, О. Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Бобровник, В.М. Гарашук, І. П.Голосніченко, В.К. Колпаков, В.М. Копейчиков, В.О. Котюк, А.М. Куліш, П.М. Рабінович, В.М. Селіванов, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте, незважаючи на велику кількість досліджень у цій сфері, серед науковців нема єдиних поглядів на основні концептуальні питання щодо правової природи виконавчої влади та її сутності як суб'єкту контролю

Органи виконавчої влади зважаючи на свої певні своєрідні риси дуже часто намагаються

порушити баланс гілок влади. Діяльність деяких посадовців спрямована на вихід з-під контролю інших органів державної влади. Саме для обмеження необґрунтованого посилення виконавчої гілки влади є вкрай необхідним забезпечити постійний внутрішній та спеціальний зовнішній контроль як з боку спеціально уповноважених органів, посадових осіб, так і з боку громадськості.

Виконавча влада відрізняється найбільшим динамізмом. Про це свідчить історія розвитку гілок влади в сучасному світі. Змін зазнають не лише її функції, форми й методи діяльності, зростає сфера нормотворчих повноважень тощо. Останніми роками в Україні та в багатьох закордонних країнах спостерігається тенденція певного посилення ролі виконавчої влади в житті суспільства. Не останню роль у посиленні ролі виконавчої влади відіграє той факт, що, зазвичай, можна прослідкувати співвідношення партійного складу парламенту та уряду, партійної належності голови уряду тощо.

Незважаючи на те, що «виконавча влада» існує у всіх державах світу, має солідну історію, теоретичне висвітлення даного інституту у вітчизняній науковій літературі є недостатньо повним.

Конституційне закріплення поділу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову активізувало дослідження проблем виконавчої влади. На перше місце були поставлені такі питання як виявлення заходів концентрації влади та її розподілу в центрі й на місцях, вироблення чітких критеріїв для правомірного використання влади й виключення зловживань владою. З'явилися й наукові праці, у яких ставиться спроба з'ясувати особливості виконавчої влади як різновиду державної влади.

В юридичній літературі виконавча влада розглядається зазвичай у двох значеннях (вужькому й широкому). Наприклад, К.С. Бельський формулює визначення виконавчої влади в широкому змісті слова як систему органів державного управління, побудованих ієрархічно, наділених владними повноважен-

ням, реалізуючи їх з метою створення умов для нормального функціонування суспільства [1, с.76]. Такої ж думки дотримується й професор І.Л. Бачило, визначаючи виконавчу владу як галузь державної влади, виражену системою органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління справами суспільства, забезпечуючи його поступальний розвиток на основі законодавства та самостійної реалізації державно-владних повноважень виконавчо-розпорядницького характеру [2, с.31]. В.Ф. Халіпов уявляє виконавчу владу як «систему органів державного управління, діючу на підставі Конституції і принципів поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову. Виконавча влада здійснює свої повноваження самостійно й не має права виходити за їх межі» [3, с.64]. Ця влада трактується також як самостійна гілка публічної державної влади, яка має організуючий, універсальний, загальний, динамічний характер і представлена системою органів, покликаних виконувати функції держави переважно у формі правозастосування [4, с.6]. Досліджувана влада тлумачиться і як сукупність повноважень по управлінню державними справами, включаючи нормативно-правове (підзаконне) регулювання (адміністративна нормотворчість), зовнішньополітичне представництво, здійснення різного роду адміністративного контролю, іноді законодавства (в порядку делегованої або надзвичайної законотворчості), а також систему державних органів, що здійснюють вищеперелічені повноваження. Виконавча влада складається із сукупності державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні і владно-управлінські функції в зазначеній царині, забезпечують реалізацію ухвалених законів і рішень на всій території країни.

Органи виконавчої влади – це первинні елементи апарату державного управління, які створюються державою для здійснення від її імені завдань і функцій державної виконавчої влади. Орган виконавчої влади має державно-владні повноваження, без яких він втратив би свою специфіку, не зміг би виконувати пок-

ладені на нього завдання, забезпечити своє призначення у механізмі держави. Орган виконавчої влади – це носій виконавчої влади, що має юридичний статус такого органу, утворюється у порядку, встановленому законом, наділений державно-владними повноваженнями, певною організаційною структурою, територіальним масштабом дії, необхідними для здійснення функцій державного управління у притаманних йому організаційно-правових формах із використанням при цьому необхідних методів управління.

Контроль в органах виконавчої влади не повинен зводитися лише до перевірки виконання відповідних повноважень та функцій, а має враховуватися і якість виконання, своєчасне виявлення проблем та забезпечуватись концентрація зусиль на коригування ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання завдань. Особлива увага до контролю у сфері виконавчої влади зумовлена характером діяльності її органів та посадових осіб, потребою у постійному зворотному зв'язку за динамікою розвитку суспільних відносин у різних сферах та контролю за поведінкою учасників цих відносин.

В нашій країні модель взаємодії гілок влади зазнає постійних змін. Одним з важливих тенденцій цього розвитку є подальше підвищення ролі виконавчої влади, й уряду, зокрема. Можна сказати, що основний масив проєктів законодавства зараз готується саме Кабінетом Міністрів України або за його участі. Крім того, Кабінет Міністрів розробляє всі основні програми соціально-економічного розвитку країни. Саме Кабінет Міністрів України визначає перспективу здійснення заходів у всіх сферах життєдіяльності суспільства й держави.

Взаємовідносини органів законодавчої та виконавчої влади виявляються і у формах контролю перших за другими. Визначена в конституціях контрольна компетенція реалізується самими парламентами і їхніми деякими внутрішніми структурами. До того ж відповідна діяльність парламентів та їхніх структур набуває різноманітних форм. Останні, в свою

чергу, залежать від прийнятої в тій чи іншій країні форми державного правління.

Головною формою парламентського контролю нерідко називають постановку питання у представницькому органі про довіру уряду. Однак такі дії мають контрольний характер у випадку, якщо перед голосуванням у парламенті про довіру уряд звітує. А це буває далеко не завжди. Результатом постановки питання про довіру уряду може бути, як зазначалося, його відставка. Тому в такому випадку слід говорити не про парламентський контроль за урядом, а взагалі про відповідальність уряду та про її механізм.

Окремого розгляду потребують форми парламентського контролю за витрачанням державних коштів, тобто за реалізацією урядом (виконавчою владою) державного бюджету. В деяких країнах встановлено порядок, за яким уряд щороку або частіше повинен звітувати перед парламентом (нижньою палатою) про загальний фінансовий стан. Однак більш прийнятним є інший порядок, за яким відповідна інформація передається урядом постійній комісії з фінансово-бюджетних питань. Такі комісії (комітети) існують практично в усіх парламентах. Крім інформації загального характеру, ці комісії можуть збирати більш конкретні відомості про виконання державного бюджету [5].

Ще однією формою контролю з боку представницького органу за діяльністю уряду є робота так званого омбудсмана – спеціальної посадової особи, до компетенції якої входить розгляд скарг громадян на діяльність органів влади і посадових осіб. Водночас омбудсман звичайно має право з власної ініціативи здійснювати перевірку законності актів управління, процедур їх прийняття, а також дій відповідних посадових осіб.

Характерною рисою сьогодення діяльності системи органів виконавчої влади є поява у напрямках їх внутрішнього контролю такого виду контролю як нормотворчий. Об'єкт даного контролю – нормотворча діяльність органів виконавчої влади. Цей об'єкт визначено Указом Президента України «Про заходи що-

до вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 09.07.1999 р. [6]. Цей указ став юридичною передумовою виникнення і розвитку зазначеного нормотворчого контролю. Так, «зазначеним указом Кабінет Міністрів України зобов'язано запровадити єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади» (п.1). Відповідні функції (планування, координації та контролю) «здійснює Міністерство юстиції України» (п.2). У подальшому було створено Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України [7; 8], котрий, наголошує С. Станік, «є складовою механізму вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [9, с.5]. Згідно п.3 Положення про Інститут нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України, до основних завдань Інституту відноситься «здійснення моніторингу актів законодавства, аналізу практики їх застосування та підготовка пропозицій для вдосконалення законодавства з урахуванням світового досвіду» [8].

У повсякденній діяльності органів державної влади важливе місце посідає проблема взаємин виконавчої й судової влади. Відносини цих гілок єдиної державної влади проявляються в різноманітних формах, які відображають їхню властивості як суб'єктів державної влади в рамках єдиної політичної системи [10]. Завдання, що постають перед нашою країною є загальними й для всіх гілок влади. Про це свідчать положення Конституції України. Конституцій України проголошує, що визнання, дотримання й захист прав і свобод людини й громадянина є обов'язком держави, що ці права й свободи визначають сутність, зміст і застосування законів, діяльності законодавчої й виконавчої гілок влади, місцевого самоврядування й забезпечуються правосуддям, що можна розглядати як фундамент механізму взаємодії виконавчої й судової влади.

Однак у рамках здійснення цих загальних завдань важливо намітити й визначити специфічні функції відповідних систем органів

державної влади, дослідження їхнього зв'язку, форми взаємного впливу, шляхи зняття протиріч.

Основною функцією судових органів є здійснення правосуддя. Здійснюючи правосуддя, суди забезпечують охорону не лише прав і законних інтересів громадян, їхніх об'єднань і організацій, але й законні інтереси й права виконавчих органів державної влади в сфері економіки, охорони громадського порядку, забезпечення безпеки й в інших сферах.

Відправлення правосуддя - основна, але не єдина функція судів. У процесі роботи вони здійснюють також функцію судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади стосовно громадян і інших суб'єктів правовідносин, що виникають у сфері виконавчої й розпорядницької діяльності зазначених органів.

Виконуючи завдання забезпечення законності діяльності державної адміністрації в країні, органи судової влади взаємодіють із органами виконавчої влади, здійснюючи судовий контроль.

В Україні протягом останніх років серед джерел права з'явилась нова форма права - політична доцільність або політичний прецедент. Тобто правовий акт приймається під впливом конкретних політичних явищ, які вимагають його прийняття. Безумовно діяльність неупередженої судової влади в таких умовах є необхідною.

Судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [11, с.10].

Аналіз наукової літератури в даній сфері дозволяє виділити наступні характерні риси судового контролю:

- відсутність організаційної підпорядкованості між суб'єктами контрольної діяльності і підконтрольними суб'єктами;
- оцінка їх діяльності лише з точки зору законності;
- можливості втручання в оперативну діяльність суб'єктів;
- об'єктом контрольної діяльності є лише правовідносини;

- названі органи можуть здійснювати свої контрольні-наглядові повноваження за власною ініціативою;

- перелік методів діяльності органів обмежений рамками нормативних актів.

Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних) [12, с.10].

Сутність судового контролю проявляється в тому, що суд використовує свої повноваження кожний раз, коли державний орган здійснює незаконну, недоцільну або несправедливу дію чи приймає таке саме рішення (акт). Ці ознаки не мають чіткого визначення, і їх розширене тлумачення у справах, по яких уже винесено рішення, у неабиякій мірі сприяє підвищенню ролі судового контролю в правовому захисті громадян.

Важливо підкреслити, що мета судового контролю полягає не в тому, щоб оскаржити законність того чи іншого рішення. Тут закладено глибший принцип. Судовий контроль, як впливає із самої назви, – це не апеляція на винесене рішення, а перегляд способу, згідно з яким воно прийняте. Суд розглядає не тільки питання про законність процесу прийняття рішення, а й питання про законність самого рішення, акта, дії, про відповідність їх Конституції та законам України.

У той же час виникає питання про те, як далеко повинні поширюватися межі судового контролю, а конкретно: чи визнається за судом право контролювати лише законність або також доцільність управлінського акту. Із цього приводу існує досить одностайна думка, що суд не повинен мати права аналізувати причини й приводи (крім юридичних), на яких засноване рішення органу виконавчої влади. Таке право суду означало б його «вторгнення» у здійснення органом виконавчої влади наданих йому законом повноважень. Інакше кажучи, якби юрисдикційна діяльність суду поширювалася й на оцінку доцільності управлінських рішень, те це б значно зачепило

самостійність іншої гілки державної влади – виконавчої.

Особливої уваги заслуговує той факт, що суди зобов'язані одночасно захищати права й законні інтереси самих органів виконавчої влади і їхніх посадових осіб під час розгляду справ у порядку цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Крім того, зв'язок виконавчої й судової гілок влади реалізується в сфері підготовки кадрів для органів правосуддя, забезпечення судів матеріальними й фінансовими ресурсами, у тому числі засобами оргтехніки, службовими приміщеннями тощо.

Таким чином, можна відзначити наступні тенденції взаємодії виконавчої влади з іншими гілками влади: подальше підвищення ролі виконавчої влади в системі державних органів влади; удосконалювання судового контролю за діяльністю виконавчої влади; зміцнення єдності всіх гілок державної влади в їхніх взаєминах між собою.

Виконавча влада є державною владою у вузькому розумінні цього слова, оскільки на відміну від інших гілок влади вона заснована на гранично визначених ієрархічних відносинах які передбачають чітку організацію державно-службових відносин, підпорядкованість і відповідальність. Навпаки, представницький характер органу законодавчої влади, а також особливий статус судової влади, яка може виступати арбітром між особою і державою, наближають їх до інститутів громадянського суспільства, вказують не тільки на державницькі, але й на суспільні елементи в їх природі.

Таким чином, можемо визначити виконавчу владу як об'єкт контролю як систему юридичних державно-владних повноважень по виконанню законів, розробці і здійсненню державної політики, які реалізуються розгалуженою, ієрархічною, спеціалізованою сукупністю державних органів на принципах оперативності, адміністративної підлеглості, підзаконності, підзвітності перед представницькими органами, а також поєднання динамізму і стабільності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бельский К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении / Бельский К. С. – М., 1990. – 167 с.
2. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. д-р юрид. наук Бачило И. Л. – М. : Юристъ, 1998.
3. Политологический словарь / под. ред. В. Ф. Халипова. – М. : Высш. шк., 1995. – 192 с.
4. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній країні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 16 с.
5. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / Шаповал В. М. – К. : Артес, 2002. – 264 с.
6. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» : від 09.02.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 6. – Ст. 189.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України» : від 31.03.1999 р., № 502 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 14.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України» : від 09.08.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 32. – Ст. 1666.
9. Станік С. Оптимізація нормотворчої діяльності як правового засобу утвердження прав і свобод людини / Станік С. // Право України. – 1999. – № 5. – С. 3–7
10. Салищева Н. Г. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие / Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. // Государство и право. – 2000. – № 1. – С. 5.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
12. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні :

автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. | право і процес; фінансове право; інформацій-
юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне | не право» / Л. П. Сушко. – К., 2009. – 22 с.

Присяжнюк А. Й. Виконавча влада як об'єкт державного контролю / А. Й. Присяжнюк // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 594–599 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11paiodk.pdf>

Розглянуто проблеми визначення суті та значення виконавчої влади у діючому законодавстві та науковій літературі, проаналізовано основні критерії її як об'єкту державного контролю.

Присяжнюк А.Й. Исполнительная власть как объект государственного контроля

Рассмотрены проблемы определения сути и значения исполнительной власти в действующем законодательстве и научной литературе, проанализированы основные критерии ее как объекта государственного контроля.

Pricjgnjuk A.J. The Executive Authority as Object of the State Control

Problems of determination of the essence and meaning of the executive authority in the current legislation and the scientific literature are considered, its main measure as object of the state control are analyzed.

Форум права Форум права