

УДК 342.9(477)

**Є.В. ЖИЛІН**, Громадська організація  
«Оплот»

## ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ: ЗНАЧЕННЯ ТА СУТНІСТЬ

**Ключові слова:** виконавча влада, державна влада, державне управління

У розрізі наукового дослідження передбачається дослідити сутність теорії поділу влади, місце виконавчої влади серед гілок влади, характерні ознаки виконавчої влади, сферу діяльності тощо. Актуальність даної тематики обумовлюється проведенням в Україні адміністративної реформи, ціль якої полягає у реформуванні органів виконавчої влади та створенні цілісної, ефективної та наближеної до народу системи органів виконавчої влади.

Вивченню сутності та значення виконавчої влади присвячено чимало наукових праць провідних українських, російських та зарубіжних науковців, зокрема, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.Б. Коліушко, Ю.М. Козлова, О.М. Окопника, С.Г. Стеценко, О.В. Хоменко, С.О. Чикурлій, В.М. Шаповала та багато інших.

Проте, хоч і немало праць присвячено з'ясуванню значення та сутності виконавчої влади в Україні, є необхідність проведення більш глибокого та комплексного наукового дослідження. Тому метою статті є з'ясування природи та особливостей виконавчої влади в Україні.

Відповідно до ст.6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

С.О. Чикурлій у своєму науковому дослідженні простежив еволюцію поняття виконавчої влади та визначив, що розвиток цього поняття як політико-правової категорії, органічно пов'язаний із теорією поділу влади [2,

с.10]. Теорія поділу влади була сформована по суті англійськими та французькими просвітниками XVII–XVIII століття, яка в подальшому знайшла своє відображення у політико-правових актах і політико-правовій практиці більшості країн світу [3, с.55].

Суть принципу поділу влади полягає у недопущенні узурпації влади. Даний принцип покладений в основу державної влади в багатьох країнах світу. Але така розповсюдженість даної теорії має як своїх прихильників, так і таких, що цю теорію не визнають і вважають хибною. Отже, на думку деяких науковців, поділ влади є причиною суперечностей та конфліктів між гілками влади, що призводить до політико-правової нестабільності. Прихильники даної позиції пропонують навіть виключити цей принцип з тексту Основного Закону або замінити термін «поділ влади» на термін «розподіл функцій» [4, с.193–194]. Інші науковці, такі як В.Б. Авер'янов, говорять, що поділ влади означає, з одного боку, виділення основних функціональних видів (частин) діяльності держави – законотворення, правозастосування і правосуддя, а з другого – структурну побудову державного апарату з різних видів (груп) державних органів – законодавчих, виконавчих, судових з притаманною їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень. Тобто, принцип поділу влади допустимо тлумачити не більше, як визнання такого факту, що єдина за своїм змістом державна влада реалізується через певні державні органи. Інакше кажучи, влада за змістом є єдиною, а принцип поділ влади є більш теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організувати його функціонування [5, с.30; 6, с.38]. В. Ладіченко вважає, що принцип поділу влади слід розглядати не як антитезу єдності державної влади, а як віддзеркалення свого роду функціонального розподілу повноважень між державними і їх взаємин, як певну функціонально-компетентну спеціалізацію, яка виключає ослаблення влади і сепаратизм [7, с.23]. Слід звернути увагу ще на одну теорію, щодо принципу єд-

ності та принципу поділу держаної влади, сутність якої полягає у об'єднанні цих принципів. Прихильники такого підходу гуртуються на тому, що і єдність, і поділ влади мають як негативні так і позитивні ознаки. При цьому автори даної теорії пропонують синтезувати все позитивне і позбутися всього негативного [4, с.198]. На жаль дана теорія нова, так би мовити сира, не має ніякого наукового підґрунтя і механізму реалізації, тому, нам здається, що дану теорію не виявиться можливим застосувати на практиці.

Ми, в свою чергу, поділяємо думку М. Жуган і В. Марченко, які пропонують розглядати сутність влади як таку, що диференціюється, а не поділяється на відповідні гілки влади. Такий поділ, на їх думку, з необхідністю передбачає їх єдність, але єдність у цьому розумінні не антипод поділу, а зв'язок, завдяки якому гілки влади інтегровані в цілісну систему, в межах якої вони є носії єдиної сутності, знаходяться у відношенні взаємної залежності та взаємної автономності. Тобто кожна гілка влади автономна (незалежна) від інших і водночас залежна від них. Причому автономність і залежність повинні знаходитися у відношенні відповідності, яке унеможливило домінування будь-якої гілки влади. Крім того, поділ влади виключає наявність суб'єкта, який би уособлював державну владу і таким чином перетворював гілки влади на інструмент реалізації його владної волі [4, с.199]. На нашу думку, не можна розглядати поділ влади як фактор протиріччя єдності влади, оскільки всі гілки влади тісно пов'язані одна з одною єдиною метою – втілення у життя волі народу як єдиного джерела влади в країні.

Отже, Конституція України чітко говорить про те, що виконавча влада є однією із гілок державної влади. Іншого, більш конкретного визначення цього поняття законодавець нам не надає, ані ст.6, ані розділ XVI Основного Закону України. Крім того, аналіз інших нормативно-правових актів щодо регулювання та визначення діяльності органів виконавчої влади показав, що поняття виконавчої влади законодавчо не визначено, що безсумнівно, є

значним упущенням. Отже, зрозуміти сутність виконавчої влади ми можемо проаналізувавши наукові дослідження визнаних науковців.

Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та В.В. Зуй зводять сутність виконавчої влади 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, і здійснюється поряд із законодавчою і судовою, тісно з ними взаємодіючи.

2. Виконавча влада є самостійною лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України в загальнодержавному та функціонально-компетенційному масштабах. На неї покладається найбільша частина 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 і можливостях підпорядковувати собі волю інших.

4. Виконавча влада здійснюється на засадах поділу державної влади на гілки не на всіх рівнях, а тільки 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 міст 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 остання 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, наділених виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади. Через систему цих органів – виконавчої влади – здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність [5, с.19–20].

Дана позиція, на нашу думку, є дуже су-перечливою по деяким пунктам. По-перше, постає питання, чому виконавча влада є са-мостійною лише у зв'язку з практичним ви-конанням Конституції та законів України? Адже це не є головним призначенням ви-конавчої влади. Не слід забувати, що на ви-конавчу владу покладено більш ширше коло владних повноважень. Це і забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів грома-дян, підприємств, установ, організацій, об'єд-нань громадян, і забезпечення, формування та втілення у життя державної політики майже у всіх сферах суспільного життя. Дуже вдало з цього приводу висловлюється С.Г. Стеценко: «...виконавча влада в Україні призначена здій-снювати контрольні повноваження, управлін-ня державним майном, антимонопольну дія-льність та багато іншого. Суто ж виконання законів, на наше переконання, не є доміную-чим серед інших складників призначення ви-конавчої влади. Це скоріше засіб, аніж мета, аніж призначення у його традиційному розу-мінні. Водночас, все це тією чи іншою мірою пов'язано з ключовою ідеєю, реальним суспі-льним призначенням виконавчої влади та ме-тою її діяльності – забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки, саме у цій площині знаходиться пріоритет у діяльності виконав-чої влади. Дійсно, саме виконавча влада є найбільш наближеною до людини. Саме вона переважною мірою втілює у життя «людино-центристську» ідеологію діяльності держа-ви...» [9, с.69]. Також цікавою є позиція А.А. Коваленко, який пише, що виконавча влада реалізує цілий ряд функцій, які забезпе-чують існування механізму державної влади: забезпечення законопроектної бази; створен-ня умов, сприятливих для здійснення ефекти-вної макроекономічної політики й функціону-вання життєздатних фінансових інституцій; інвестування інфраструктури й сфери соціа-льних послуг; створення системи мінімально-го соціального захисту найбідніших верств

суспільства; охорона навколишнього середо-вища [10, с.15] або думка О. Макаренко, який пише: «...характерною ознакою виконавчої влади є масштаби її функціонування – вони є найбільш розгалуженими і поширеними у державі (порівняно з іншими гілками влади). До сфери її безпосереднього відання належать економічні, правові, інформаційні, технічні, соціальні, ідеологічні, організаційні та інші ресурси. Виконавча влада спирається на значні території та контингенти людей, розгалужену систему своїх органів, які здійснюють управ-лінський вплив на сотні тисяч об'єктів» [11, с.24]. Отже, самостійність кожної гілки ви-значається цілеспрямованістю, функціональ-ним призначенням кожного виду державного влади.

По-друге, чому виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю? Якщо розглядати це питання більш детальні-ше, то слід звернутися до визначення поняття «форма». Отже, форма – це спосіб існування, внутрішня організація та зовнішнє вираження предмета чи явища [12, с.241], або це сукуп-ність засобів, методів і способів, за допомо-гою яких в суспільстві вирішуються ті чи інші завдання, що стосуються також держави і права [13, с.693–694]. Виходячи з цього, стає зрозумілим, що виконавча діяльність є засіб виразу призначення, змісту виконавчої влади, а отже, є невід'ємною складовою цього по-няття, оскільки суть форми завжди залежить від змісту, яким вона наповнена. Крім того, сама по собі виконавча влада і є видом дер-жавної діяльності.

На думку російського науковця О.С. Рес-нянської, призначенням виконавчої влади є виконання діючого законодавства, вироблен-ня основних напрямів внутрішньої та зовніш-ньої політики держави, організація діяльності державного апарату з реалізації такої політи-ки, а також охорона прав і свобод [14, с.281].

Згідно із Концепцією адміністративної ре-форми виконавча влада, реалізуючи призна-чення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широко-

го кола державних, в тому числі управлінських, послуг [15].

За визначенням В.О. Скорик та С.Я. Вавженчука, виконавча влада – це один зі складових елементів державної влади, який діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівня, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на який Конституцією України і законами України покладено реалізацію ряду базових функцій, серед яких домінує функція виконання законів [16; 17]. Є.В. Мальцева під виконавчою владою розуміє 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 ухвалених законів і рішень на всій території країни [18, с.80].

Деякі дослідники, зокрема О.Г. Румянцев, вважають, що виконавча влада – це сукупність повноважень по управлінню державними справами, які включають повноваження підзаконного регулювання (адміністративної нормотворчості), зовнішньополітичного представництва, повноваження по здійсненню адміністративного контролю, а також законодавчі (в порядку делегованого або надзвичайного законодавства) [19, с.70].

Багато науковців ототожнюють виконавчу владу з державним управлінням. Наприклад, В.Б. Авер'янов вважає, що виявлення змістового зв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією із ключових передумов правильного розуміння суті як самої виконавчої влади, так і державного управління [6, с.37].

Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та В.В. Зуй вважають, що термін «державне управління» широко використовується у науковій літературі, а використання терміна «виконавча влада» пов'язане передусім з переходом до поділу єдиної державної влади на три гілки влади – законодавчу, виконавчу та судову згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. Крім того, вони наголошують на тому, що виконавчу владу не слід ототожнювати з державним управлінням. Їх позиція

заснована на тому, що категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а категорія «державне управління» організаційно-правовою. Але в той же час вказують на те, що їх об'єднує виконавча спрямованість [8, с.19, 20–21]. В.Б. Авер'янов навпаки вказує на те, що ці дві категорії є саме політико-правовими, вони не збігаються за змістом, їх не можна ототожнювати, але і повністю відокремлювати їх одне від одного не можна. Науковець вказує на специфіку їх співвідношення, яке полягає у реалізації функцій держави. По-перше, державне управління як владно-організуюча діяльність певних органів держави здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади, по-друге, важливо враховувати, що в будь-якій демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише державної влади [6, с.42]. Слід погодитися з В.Б. Авер'яновим в частині того, що державне управління здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади. Не слід забувати, що, наприклад, адміністрації державних підприємств, установ і організацій (шкіл, вузів, аптек та таке інше) також здійснюють державне управління, але віднести їх до органів виконавчої влади ми не можемо, бо законодавець їх таким статусом не наділив. Це саме стосується і другого пункту зазначеного В.Б. Авер'яновим, тобто функції органів виконавчої влади можуть бути делеговані, наприклад, органам місцевого самоврядування.

В.М. Шаповал вважає, що поняття «державне управління» та поняття «виконавча влада» є синонімами [20, с.12].

На нашу думку, поняття «державне управління» та поняття «виконавча влада» різні і тому не можуть ототожнюватися. Державне управління за своєю суттю більш ширше, а виконавча влада різновид державного управління, згідно із функціональним призначенням. Державне управління – це діяльність державних органів, яка може бути охарактеризована як цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують координацію єдиної державної політики країни з метою досягнення сус-

пільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань щодо реалізації функцій держави. Державне управління здійснюється всіма гілками влади. Виконавча влада – це інститут державної влади, який складається із сукупності державних органів, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у визначеній законодавством сфері. Якщо і говорити про виконавчу владу в контексті управління, то тільки з позиції її призначення і ролі, що відводиться цій гілці влади. Так, призначенням виконавчої влади є втілення у життя, за допомогою управлінської діяльності веління законодавчої влади.

Ще однією особливістю виконавчої влади, яка відрізняє її від інших гілок влади, є застосування таких методів державного управління як примус та переконання. При цьому суттєвим є те, що застосовувати такі заходи можуть не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, котрі уповноважені на це законодавством (державні інспекції, воєнізовані правоохоронні формування – міліція, служба безпеки, прикордонні та внутрішні війська та ін.) у встановлених випадках і в чітко визначеному порядку. Іншими словами, для застосування легального примусу в державі створюються спеціалізовані формування, котрі відносяться саме до виконавчої гілки влади, адже тільки ця влада, на думку Ж. Веделя, має в своєму розпорядженні збройні сили і це є специфічною ознакою виконання законів урядом. Отже, сутність виконавчої влади зводиться до здійснення в державі організованого примусу; вона не єдина, на кого покладений обов'язок виконання законів, але тільки вона може використовувати силу для забезпечення цього виконання. Саме ця ознака виконавчої влади підкреслює її організаційний та виконавчо-розпорядчий (забезпечувальний, владно-примусовий) характер [21, с.307].

Отже, розглянувши різні підходи щодо розуміння виконавчої влади, ми дійшли висновку, що, по-перше, виконавча влада має свою, притаманну тільки їй специфіку здійснення функцій держави, яка полягає у забезпеченні

управління майже всіх сфер країни: економічної, політичної, культурної, соціальної, правової, на міжнародному рівні тощо. По-друге, це єдина гілка влади, яка має дуже велику та розгалужену систему органів, що здійснюють владно-розпорядчу діяльність, яка не притаманна іншим гілкам влади. Система цих органів побудована в ієрархічному порядку, при якому органи нижчестоящих рівнів підпорядковані вищестоящим. По-третє, виконавча влада у своїй діяльності використовує для досягнення своїх цілей та реалізації свого призначення примус та переконання.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С. О. Чикурлій ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., – 2008. – 22 с.
3. Невинский В. В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации / В. В. Невинский // Вестник Тюменск. гос. ун-та. – № 2. – 2009. – С. 55–59.
4. Жуган М. Принцип поділу влади: сучасні інтерпретації / М. Жуган, В. Марченко // Право України. – № 2. – 2011. – С. 193–200.
5. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / В. Б. Авер'янов // Право України. – № 5. – 2009. – С. 30–35.
6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. – К. : Юрінком Інтер. – 1998. – 432 с.
7. Ладиченко В. Конституційні основи єдності державної влади / В. Ладиченко // Юридична Україна. – № 5. – 2011. – С. 20–25.
8. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. автор. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Би-

тяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, – 2010. – 624 с.

9. Стеценко С. Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності / С. Г. Стеценко // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 67–72.

10. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. докт. політ. наук : 23.00.02 / А. А. Коваленко ; Чернівець. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. – К., – 2003. – 28 с.

11. Макаренко О. Щодо співвідношення понять «орган виконавчої влади» та «орган державної управління» / О. Макаренко // Право України. – № 6. – 2000. – С. 23–26.

12. Український радянський енциклопедичний словник. – Вид. 2-ге. – К. : Головна ред. Укр. радянської енцикл., 1986. – Т. 3. – С. 241.

13. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 4 / уклад. В. Яременко, О. Сліпущка. – К. : Аконт, 1999. – С. 693–694.

14. Реснянская С. О. Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в системе разделения властей / С. О. Реснянская // Известия Алтайск. гос. ун-та. – 2009. – № 4–1. – С. 280–283.

15. Концепція адміністративної реформи : від 22.07.1998 р., № 810/98 [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.

16. Скорик В. О. Основні питання визначення адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади / В. О. Скорик // Держава та регіони. Серія: Право. – 2012. – № 3. – С. 71–74.

17. Вавженчук С. Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С. Я. Вавженчук ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 21 с.

18. Мальцева Є. В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади / Є. В. Мальцева // Ученые записки Таврич. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. «Юридические науки». – 2012. – Т. 25 (64). – № 2. – С. 80–87.

19. Фрицький Ю. О. Проблеми правового регулювання виконавчої влади та системи її органів в Україні / Ю. О. Фрицький // Науковий вісник Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 3. – С. 69–78.

20. Шаповал В. М. Конституція і виконавча влада / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 183 с.

21. Бабич О. М. Виконавча влада та її місце в системі державної влади / О. М. Бабич // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 302–309.

***Жилін Є. В. Виконавча влада в Україні: значення та сутність / Є. В. Жилін // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 208–213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_36.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_36.pdf)***

Визначено сутність та значення виконавчої влади. Досліджено її місце серед інших гілок державної влади відповідно до теорії поділу влади. Розкрито особливості функціонування виконавчої влади та співвідношення з державним управлінням.

\*\*\*

***Жилин Е.В. Исполнительная власть в Украине: значение и сущность***

Определены сущность и значения исполнительной власти. Исследовано ее место среди других ветвей власти в соответствии с теорией разделения властей. Раскрыты особенности функционирования исполнительной власти и ее соотношение с государственным управлением.

\*\*\*

***Zhilin E. V. Executives Power in Ukraine: The Value and Nature***

The article is devoted to defining the nature and value of the executive power. Its place among the other branches of government according to the theory of separation of powers Examined. Features of the functioning of the executive power and its relationship with the public administration Revealed.