



УДК 340.116:316.42

ЛЕГАЛЬНІСТЬ І ЛЕГІТИМНІСТЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Дніпров О.С., к. ю. н.,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті розглядається проблема організації та функціонування виконавчої влади. Доведено, що критерії відповідності легальності виходять із нормативного регулювання функціонування органів виконавчої влади. Визначено аспекти функціонування виконавчої влади, що забезпечують легітимацію останньої.

Ключові слова: виконавча влада, легітимність, легальність, органи влади.

В статье рассматривается проблема организации и функционирования исполнительной власти. Доказано, что критерии соответствия легальности выходят из нормативного регулирования функционирования органов исполнительной власти. Определены аспекты функционирования исполнительной власти, обеспечивающие легитимацию последней.

Ключевые слова: исполнительная власть, легитимность, легальность, органы власти.

Dniprov O.S. LEGALITY AND LEGITIMACY EXECUTIVE AUTHORITY

The problem of organization and functioning of the executive. Proved that the eligibility criteria of legality out of the regulatory functioning of the executive. Certain aspects of executive functioning, providing legitimation of the latter.

Key words: executive power, legitimacy, legality, authorities.

Постановка проблеми. Сучасна правова реальність підлягає суттєвим змінам. Вони зумовлені широким колом обставин, які передбачають демонтаж усієї інституціональної структури суспільства, протистояння двох соціально-ментальних устроїв соціуму зі своєю інституціональною структурою панування. Трансформації підлягає вся соціальна системи, держава як основний її елемент, державна влада як регулятор суспільних відносин. Інститут виконавчої влади не може функціонувати, а що особливо важливо – розвиватися, поза межами змінних соціальних процесів. Тому принципи виконавчо-владної діяльності в сучасних умовах мають оновлену структуру. Принципи формуються як наслідок переходу від традиційної «парадигми владарювання» до принципово іншої за конфігурацією, змістом, правовою природою, стратегією, тактикою побудови відносин усередині публічної влади та у взаєминах із громадянами.

Легітимність і легальність державної влади та її органів є одними із найважливіших. Дослідження їх у межах нової парадигми виконавчої влади є особливо актуальним для створення належного наукового обґрунтування зазначених принципів і виявлення особливостей для українських правових практик.

Ступінь розробленості проблеми. Питання легітимності й легальності державної влади стали предметом розгляду достатньої кількості сучасних науковців, серед них В. Сіренко, І. Жаровська, В. Ковальчук, В. Скрипнюк, Н. Юськів та інші. Інший контингент досліджень присвячений аналізу функціонування, структурної побудови й правового регулювання органів виконавчої влади, з-поміж яких доробки В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Н. Бортник, Є. Гетьмана та інших. Однак варто констатувати, що легітимність і легальність як принципи функціонування дер-

жавної виконавчої влади ще не була предметом окремого дослідження.

Метою статті є дослідження принципів легітимності й легальності в діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Легальність як принцип влади співвідноситься із поняттям законності. І. Жаровська щодо поняття легальності вказує, що вона «фіксує винятково відповідність державної влади чинним законам та передбаченим ними процедурам» [1, с. 273]. Критерії відповідності легальності виходять із нормативного регулювання. Органи виконавчої влади як сукупність органів державної влади із законодавчо регламентованою схемою організації та взаємодії з Кабінетом Міністрів на чолі, які реалізують повноваження з організації виконання законів і вчинення управлінської діяльності в державі загалом, запроваджені з урахуванням адміністративно-територіального поділу країни, з метою забезпечення потреб громадян з усіх питань забезпечення життєдіяльності й захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів [2, с. 90]. Отже, структура та повноваження виконавчої влади передбачені в законодавстві, тому легальними є всі органи, які визначені правовими нормами.

Вагомо, щоб вказані норми відповідали ієрархії структури, тобто приймалися нормотворцем відповідного рівня. Наприклад, структура, повноваження, особливості формування вищих органів виконавчої влади визначаються не ними особисто, а передбачаються законодавчим органом.

Легітимність указує на обов'язковість дотримання принципу верховенства права, тобто всі повноваження, указані в законі, мають відповідати засадам правової й демократичної держави. «Як правовий принцип, сформований під впливом глобалізаційних, міжнародних та європейських інтеграційних процесів,

що за своїм змістом становить поєднання низки критеріїв (вимог), які хоча й різняться за своєю формою нормативно-правового опосередкування в національному законодавстві, але покликані забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, у тому числі й у стосунках із органами публічної влади всіх рівнів, а також рівність усіх суб'єктів права перед законом, верховенство закону в системі актів законодавства країни, передбачуваність законів і дій органів державної влади та низки інших принципів (вимог)» [3, с. 34].

Органом виконавчої влади називають організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і зарахований Конституцією й законами України до системи органів виконавчої влади [4, с. 202]. Органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження відповідно до законно встановлених повноважень, виключно в правових межах і діють за принципом «дозволено те, що прямо передбачено в законі».

Третім елементом легальності, на нашу думку, варто визначити законність рішень органів виконавчої влади. Рішення має бути обґрунтованим, об'єктивним, не суперечливим, правомірним, конкретним, своєчасним і при цьому «реальним, містити механізм реалізації, готуватися в реальному масштабі часу, бути реалізованим і гнучким, передбачати можливість верифікації і контроль за виконанням» [5, с. 117]. Тут принцип легальності визначається подвійною природою: з одного боку, легальність у створенні та визначенні повноважень, з іншого – безпосередні рішення органів виконавчої влади повинні відповідати стандартам законності. Оскільки рішення органів виконавчої влади встановлюють правила поведінки для правореалізуючих суб'єктів, усі правові норми, що виходять від виконавчої влади, націлені на захист прав і свобод громадян, їхніх законних інтересів.

На противагу легальності, принцип легітимності не зводить діяльність виключно до законних правових меж. Легітимність – набагато ширший критерій. Легітимність державної влади – це одна з фундаментальних властивостей публічної влади у правовій демократичній державі, яка виявляється у визнанні більшістю громадян порядку конституювання й функціонування чинної влади справедливими, законними та доцільними, що має своїм результатом готовність громадян діяти відповідно до встановлених державою норм і приписів [6, с. 249]. Легальність є одним із критеріїв для визнання влади легітимною, без якого заперечується вся система функціонування виконавчої гілки влади, проте далеко не єдиним.

Легітимність характеризує довіру народу до виконавчої влади чи її окремого органу. Класично державна влада легітимується через виборчий процес. Коли говоримо про виконавчу владу, то вона легітимується через

кредит довіри, що наданий виборним органам. Важливо, щоб, окрім дотримання процедури законного призначення, воно у свідомості людей було справедливим. Проте легітимація відбувається постійно, не вичерпується виключно на початковій стадії.

Легітимується кожне рішення органу виконавчої влади шляхом установаження відповідності з моральними, ментальними, правовими, культурними й іншими інтенціями особи, народу та громади. Д. Хелд розуміє під легітимністю те, що «люди дотримуються правил і законів, оскільки вони дійсно вважають їх правомірними та достойними поваги» [7, р. 238].

Вимогою легітимності є прийняття консенсусного рішення. Виконавча влада не може виражати інтереси певної незначної групи осіб усупереч загальносоціальним інтересам. Суспільство в онтологічній основі свого функціонування має соціально-конфліктну детермінанту. «До ознак конфлікту у діяльності органів виконавчої влади слід віднести наявність суб'єкта конфлікту із правовим статусом. Такими суб'єктами можуть бути будь-які суб'єкти у сфері виконавчої влади – як, власне, система органів виконавчої влади, так і їх посадові особи. Ще однією ознакою конфлікту в діяльності органів виконавчої влади є ознака вирішення у межах певної правової процедури, визначеної адміністративно-правовими нормами. До таких процедур слід віднести не тільки процедури, які здійснюються у межах судового адміністративного процесу, а й процедури позасудового оскарження, а також опротестування» [8, с. 63].

Як бачимо, сфера конфлікту виконавчої влади дуже широка. Безумовно, задовольнити інтереси всіх членів суспільства виконавча влада не в силі. Однак знайти взаємоємне порозуміння, виступати свого роду «медіатором» суспільних інтересів – це її основне завдання. Ще Г. Гегель визначав, що державна влада, щоб бути визнаною, легітимною, повинна сутнісно виражати загальну думку, бути загальною волею, реалізовувати загальне благо й відмовлятися від репрезентації індивідуальності [9, с. 270–271].

В. Амелін вважає, що легітимація – це «ствердження правомірності існування цієї соціальної інституції, справедливості вимог і цілей, які вона висуває», вона є «умовою формування суспільного консенсусу, у межах якого усі учасники соціально-політичного процесу приймають певні вимоги й правила гри», «способом надання владним відносинам ... загальнозначимої форми» [10, с. 6] Через легітимацію визнається справедливість існування держави й права загалом, інститутів виконавчої влади та виданих ними нормативно-правових приписів, тобто створюється феномен право поваги членів громадянського суспільства як наслідок підвищення рівня правової культури суспільства.

Суспільство легітимізує владу через сприйняття її достатньо значимою, щоб їй підкорятися. «У сучасних умовах розвитку української державності, подальшої модернізації та демократизації політичної системи України дуже важливим є не лише прийняття політичних рішень, а їх своєчасна реалізація,



що неможливо без легітимності, забезпечення якої, здебільшого, визначається ефективністю технологій легітимації» [11, с. 267]. Це вимагає від виконавчої влади реалізації низки вимог. На нашу думку, основними серед них є такі:

- легальність виконавчої влади та її рішень;
- формування влади легітимними суб'єктами серед осіб, котрі мають високий рейтинг довіри в суспільстві;
- результати діяльності органів виконавчої влади є доступними громадськості;
- у своїй діяльності органи є відкритими до діалогу, сприймають критику й прагнуть до вдосконалення взаємовідносин із народом;
- основою виконавчо-владної діяльності є охорона, захист і забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян;
- рішення органів влади є ефективними, актуальними та схвалюються народом;
- непопулярні, однак необхідні рішення містять елементи компромісу й роз'яснення, доведено до відома виконавців мотиви їх прийняття.

Наостанок звернемо увагу ще на особливість легітимізації виконавчої влади в українському суспільстві.

Смисловий зміст концепту «легітимність», а також його теоретико-методологічні функції вироблені в контексті західноєвропейської цивілізації. Тому в багатьох випадках західні теоретичні викладки по «теорії легітимації» при перенесенні в іншу соціокультурну площину не «вловлюють» специфіки тих чи інших культурних універсумів, що значною мірою збіднює дослідницькі результати. Наприклад, існує величезна прірва між західною теорією легітимності, основою на юридико-раціональних, цільових і електоральних презумпціях, і вітчизняною (у цьому випадку російською – О. Д.), що базується на традиційно-ідеократичних постулатах (вірі в «ідею-правительку», святість народних традицій, духовно-моральний вимір природи державної влади). Так, якщо для російсько-політичного мислення державна еліта, несанкціонована морально-духовним ідеалом, ідеалом справедливості, не є легітимною (виправданою) в очах населення, то, навпаки, для західного мислення політична еліта, що отримала електоральну більшість, автоматично стає виразником потреб та інтересів усього населення [12, с. 219].

Видається, що для українського суспільства така позиція також притаманна. Вимір влади, у тому числі виконавчої, проходить за критерієм справедливості. Демократичні процедури, наприклад вибори, не настільки легітимізують владу, є визнанням рішень моральними й справедливими.

Висновки. Легітимність і легальність є важливим принципом функціонування виконавчої влади. Критерії відповідності легальності виходять із нормативного регулювання.

Структура та повноваження виконавчої влади передбачені в законодавстві, тому легальними є всі органи, які визначені правовими нормами. Легітимність передбачає норми, що регулюють виконавчо-владну діяльність, відповідають ієрархії структури нормотворця; функціонування передбачає відповідність принципу верховенства права й законність рішень органів виконавчої влади.

Суспільство легітимізує владу через сприйняття її достатньо значимою, щоб їй підкорятися. Механізм легітимації виконавчої влади передбачає досягнення органами цієї гілки влади таких аспектів: легальність виконавчої влади та її рішень; формування влади легітимними суб'єктами серед осіб, котрі мають високий рейтинг довіри у суспільстві; результати діяльності органів виконавчої влади є доступними громадськості; у своїй діяльності органи є відкритими до діалогу, сприймають критику, прагнуть до вдосконалення взаємовідносин із народом; основою виконавчо-владної діяльності є охорона, захист і забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян; рішення органів влади є ефективними, актуальними й схвалюються народом; непопулярні, однак необхідні рішення містять елементи компромісу та роз'яснення, доведено до відома виконавців мотиви їх прийняття.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жаровська І.М. Правова природа державної влади: теоретико-правове дослідження : [монографія] / І.М. Жаровська. – Львів : Сполом, 2013. – 536 с.
2. Гетьман С.А. Система органів виконавчої влади / С.А. Гетьман // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 83–90.
3. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтири для реформування національного законодавства / А. Пухтецька // Вісник Національної академії наук України. – 2010. – № 3. – С. 33–43.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 592 с.
5. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко. – К. : УАДУ, 2002. – 164 с.
6. Ковальчук В.Б. Легітимність державної влади в правовій теорії та державно-правовій практиці : [монографія] / В.Б. Ковальчук. – К. : Логос, 2011. – 392 с.
7. Held D. Models of Democracy / D. Held. – Stanford, California : Stanford University Press, 1987. – 321 p.
8. Гасанова А.К. Про зміст категорії «правовий конфлікт» у діяльності органів виконавчої влади / А.К. Гасанова // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 56. – С. 60–66.
9. Гегель Г.В.Ф. Феноменологія духа / Г.В.Ф. Гегель. – СПб. : Наука, 1992. – 443 с.
10. Амелин В.Н. Власть как общественное явление / В.Н. Амелин // Социально-политические науки. – 1991. – № 2. – С. 3–15.
11. Висоцький О.Ю. Технології легітимації політичної влади: теорія та практика : [монографія] / О.Ю. Висоцький. – Дніпропетровськ : Пороги, 2010. – 318 с.
12. Любашиц В.Я. Государственная власть: парадигма, методология и типология : [монографія] / В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, А.Ю. Мамычев. – М. : Юрлитинформ, 2013. – Ч. 1. – 2013. – 400 с.