

ня про надання згоди на призначення на зазначену посаду. Так, "відкритими" лишаються наступні питання:

чи повинен Президент України вносити нову кандидатуру на посаду глави Уряду у разі її відхилення парламентом чи він вправі вносити одну і ту ж кандидатуру повторно;

якщо глава держави може "наполюгати" на внесеній ним кандидатурі, то скільки разів може відбуватися таке внесення і який механізм виходу із ситуації, що виникає в цьому випадку;

який орган виконуватиме функції Уряду, якщо внаслідок протистояння парламенту та Президента України не буде призначено Прем'єр-міністра України та сформовано новий склад Уряду.

Згідно із частиною 8 статті 9 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", особа, призначена Прем'єр-міністром України, набуває повноважень за цією посадою з моменту видання Указу Президента України про призначення цієї особи Прем'єр-міністром України.

Другим етапом формування Кабінету Міністрів України є призначення його членів.

Відповідно до частини 3 статті 114 Основного Закону, частини 1 статті 9 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Слід відмітити, що схематичність формулювання положень зазначеного Закону у частині формування складу Уряду може призвести до виникнення ситуації, за якої відсутні правові механізми впливу на главу держави у випадку несформування ним складу Уряду у строки, визначені Конституцією України. Така ситуація є імовірною, якщо Президент України під політичним тиском призначає Прем'єр-міністром України особу, що є політично опозиційною до нього.

Недоліком чинного Закону України "Про Кабінет Міністрів України" є і відсутність норми, яка би визначала момент набуття повноважень новосформованим складом Кабінету Міністрів. Непрямо, зі змісту окремих норм Закону (відповідно до частини 3 статті 46: засідання Кабінету Міністрів України вважається повноважним, якщо на ньому присутні більше ніж половина посадового складу Кабінету Міністрів України; частина 1 статті 52: постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України) випливає, що для того, щоб новоутворений Уряд став повноважним, необхідним є призначення більшої частини від його посадового складу.

У зарубіжних країнах процедура отримання новоутвореним урядом довіри за рішенням парламенту (ни-

жньої палати), проголосованим абсолютною більшістю депутатів, називається інвеститурою. Саме ця процедура забезпечує уряду легітимність і здатність реалізувати повноваження. У переважній більшості випадків інвеститюра має місце в тих країнах, де уряд носить, як правило, коаліційний характер, і де відсутні дві-три домінуючі політичні сили [2, с. 99].

Інститут інвеститтури слід відмежовувати від інституту вотуму довіри чинному уряду, хоч за процедурою між ними практично немає відмінностей. Природа вотуму довіри чинному уряду полягає в тому, що уряд, з метою одержання підтримки у парламенті його важливих заходів і перед їх здійсненням, ставить питання про довіру. Мета ініціювання такого вотуму довіри може бути й інша, але вона завжди зумовлена політичними міркуваннями. Будь-який вотум довіри відрізняється від вотуму недовіри лише за суб'єктом ініціювання: в останньому випадку питання про недовіру, як правило, ставить парламентська опозиція [6, с. 69-71].

Що ж стосується інституту інвеститтури в Україні, то в класичному вигляді він відсутній. Однак, якщо Президент та парламентська більшість є в опозиції один до одного, то схвалення парламентом кандидатури глави Уряду фактично набуває характеру інвеститтури. Якщо ж ні, то таке схвалення є суто формальністю, що нічого спільного із зазначеною процедурою не має.

Отже, фактично, після "повернення" до Конституції 1996 р., в Україні діє перший Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 07. 10. 2010 р., зі змінами, що регулює процес утворення Уряду саме за президентсько-парламентської форми правління. У зв'язку із цим, слід на основі практики його застосування розробити пропозиції по його вдосконаленню та запровадити їх до тексту зазначеного Закону.

1. Шляхтун П. П. Конституційне право України : [підручник] / П. П. Шляхтун. – К.: "Освіта України", КНТ, 2008.
2. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Дахова Ірина Іванівна. – Х., 2006.
3. Любченко П. М. Організація роботи Кабінету Міністрів України / П. М. Любченко // Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [Підручник для студентів вищих навчальних закладів] / [за ред. С. Г. Серьогіної]. – Харків: Право, 2005.
4. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках. Дослідження здійснене Лабораторією законодавчих ініціатив на замовлення Програми сприяння Парламенту України // Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. – К., 2006.
5. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: [учеб. для студентов юрид. вузов и фак.] / В. В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
6. 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.

Надійшла до редколегії 15.09.11

Н. Задирака, доц.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ВИКОНАВЧА ВЛАДА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

В статті автор аналізує попередні та нові визначення поняття "державне управління" та "виконавча влада". З метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина держава повинна закріпити розмежування цих понять.

Ключові слова: держава, виконавча влада, державне управління.

В статті автор аналізує формулювання понять "государственное управление" и "исполнительная власть". С целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина государство должно закрепить разграничение этих понятий.

Ключевые слова: государство, исполнительная власть, государственное управление.

The article analyze previous and modern statement "State administration" and "Executive branch". On state level correlation of this notions should be given for guaranteeing of human and citizens rights and freedoms.

Key words: State, Executive branch, State administration.

Розбудова України як правової держави вимагає радикальної зміни пріоритетів у державній діяльності і принципів та форм відносин між владою і громадянами.

За сферою реалізації адміністративне право – це право, передусім, державного управління, тобто влад-

ного впливу держави на різноманітні суспільні процеси. Але таке визначення суспільної спрямованості адміністративного права не є цілком повним і точним. Тим більше, що протягом тривалого часу в нашій країні у механізмі державного управління переважали адміністра-

тивно-командні методи, з якими і пов'язувалися передусім роль і значення адміністративного права.

Нині потрібний принципово новий погляд на суспільне призначення адміністративного права, який відповідно до Конституції України має ґрунтуватися на визначенні головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також принципу, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є закріплення таких форм і напрямів діяльності зазначених органів, їх посадових осіб, які б забезпечували повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади і особи враховує статус особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність.

Обґрунтованість і перспективність такого підходу підтверджується практикою міжнародного співтовариства, що знайшло відображення в ряді положень міжнародно-правових актів. Вони не суперечать меті і принципам діяльності будь-якої демократичної держави. Саме тому органи виконавчої влади повинні зважати не лише на статус громадянина, закріпленій у національному законодавстві, а й на положення відповідних міжнародно-правових актів. Їх сприйняття і деталізація у національному законодавстві повинні відбуватися з урахуванням реальних, перш за все матеріальних, можливостей здійснення у повсякденному житті.

На думку Авер'янова В.Б. ефективно і вільно здійснення прав людини, формування системи виконавчої влади, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народів та національним інтересам є одним з головних ознак демократичного суспільства і правової держави [1, 125-127].

Природа виконавчої влади, зумовлена об'єктивним її призначенням – виконанням законів та інших правових актів, підтверджує принципову єдність процесу реалізації повноважень цієї гілки влади зі змістом управлінської діяльності держави. Це дає змогу визначити виконавчу владу і державне управління органічно поєднаними сторонами єдиного явища, яке визначається як управлінська (або адміністративна) сфера діяльності держави.

Сутність правової держави полягає у самообмеженні, у законності, тобто будь-який акт державної влади повинен бути заснований на законі. Конституційні за допомогою спеціально створених органів наявність даної норми права, визначаючи межі застосування норми, вирішуючи спори про правовідносини, у кожному конкретному випадку з'ясовуючи наявність та розмір свого права на покарання держава відправляє правосуддя. Окрім встановлення права та відправлення правосуддя, уся інша діяльність держави може бути визначена як управління.

Сутність державного управління полягає в наступному: воно наділено примусовою владою; воно є не лише правом, а й обов'язком держави. Матеріальна сутність державного управління, тобто цілі, які держава собі ставить, визначаються умовами часу та місця. Оскільки управління містить частку самостійності в прийнятті рішень, то в деяких випадках воно виступає розпорядженням, а якщо управління полягає у втіленні отриманого наказу, то воно і визначається виконанням.

Все це примушує і на доктринальному рівні, і на практиці переглянути традиційне в минулому визнання пріоритетності для виконавської діяльності держави завдань з організації управління суспільними справами.

Це необхідно тому, що і досі адміністративне право абсолютною більшістю юристів тлумачиться як право "управлінське", тобто як право, яке регулює відносини державного управління. Хоч це і правильно, але це – не повна відповідь, і тільки цим обмежувати визначення спрямованості адміністративного права аж ніяк не можна.

Власов В. та Студенікін С. визначають державне управління як виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів державної влади щодо реалізації законів [2, 8].

Студенікін С. також визначає державне управління як виконавчу і розпорядчу діяльність органів державної влади [3, 5].

Якщо вважати змістом діяльності органів виконавчої влади виконавчо-розпорядчу діяльність щодо реалізації правових норм, закріплених у законах, то відсутність останніх ставить під сумнів доцільність діяльності органів виконавчої влади у цьому розумінні. Таким чином, визначаючи організаційно-правовий бік форми державного управління і державного регулювання, не можна відокремлювати діяльність органів виконавчої влади від діяльності органів законодавчої влади. Чинне законодавство невід'ємно пов'язане з діяльністю органів виконавчої влади, тому що, з одного боку, закріплює її основи й визначає її мету і завдання, а з другого, – знаходить у ній опору для застосування. Діяльність щодо визначення цілей управління й формування основи для діяльності всіх органів управління не може розглядатися у відриві від системи управління і є її невід'ємною частиною.

Як справедливо зазначає Кагановська Т. виконавча влада – це політико-правова категорія, а державне управління – організаційно-правова й навіть організаційно-технологічна категорія. Кожна з гілок державної влади реалізує одну або кілька функцій державного управління. При цьому справедливо можна стверджувати, що виконавча влада в особі своїх органів реалізує весь комплекс управлінських функцій, у той час як дві інші гілки влади – лише одну з них або деякі у необхідній комбінації. Функціонуючи спільно й узгоджено, всі три гілки державної влади, виконуючи кожна свій набір управлінських функцій, становлять єдиний, цілісний державний апарат, що реалізує державне управління в повному обсязі [4, 153].

Афанасьєв В. наполягає на необхідності розгляду поняття державного управління у двох основних аспектах: а) як управління всім суспільством; б) як управління лише державними справами [5, 22 – 52].

В свою чергу, Атаманчук Г. звернув увагу на те, що підставою для виокремлення державного управління серед інших видів управління є акцентування на такому специфічному суб'єкті управлінського впливу як держава в цілому, а не на якійсь одній із гілок влади [6, 38].

Досить вдало сформулював поняття "державне управління" Данилькевич М., зазначивши, що в широкому розумінні державне управління є управлінням державними справами, яке здійснюється всіма органами держави і у всіх гілках влади [7, 20].

Разом з тим слід зазначити, що державне управління за доктринальним визначенням є видом діяльності держави, який полягає у здійсненні нею організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних важелів. Головні серед них пов'язані з використанням повноважень виконавчої влади. Проте державне управління здійснюється і

за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття "державне управління" за змістом є ширшим, ніж поняття "виконавча влада".

Таким чином, можна відзначити наявність двох основних підходів до розуміння поняття державного управління в сучасній юридичній науці: спеціальне (чи вузьке) значення – це управлінська діяльність уповноважених органів державної влади та компетентних посадових осіб у сфері реалізації виконавчої влади; широке значення – цілісна сфера діяльності державної влади, всіх її гілок, всіх органів та посадових осіб, а також можливість делегування частини повноважень недержавним інституціям.

Державне управління як владно-організуюча діяльність органів і посадових осіб здійснюється як у межах органів виконавчої влади, так і поза їх межами. В демократичних державах функції виконавчої влади здійснюються не тільки суб'єктами виключно державної влади, а й іншими недержавними суб'єктами. Зокрема, ці функції можуть бути делеговані державою як органам місцевого самоврядування, так і деякими іншим недержавним інституціям.

УДК 94 (4) "313/1453"; 347. 237

Специфіка співвідношення понять "виконавча влада" і "державне управління" полягає в тому, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватись також і за межами державного управління. Орган державного управління має певну ініціативу, тобто свободу дій, яка проявляється у доцільному виконанні державних справ. Закон не може передбачити усі можливі комбінації життєвих ситуацій, за яких задачі, поставлені перед державою, можуть бути втілені за допомогою діяльності органів державного управління, звідси випливає необхідність існування вільного розсуду, але лише в обмеженому вигляді.

1. Авер'янов В.Б. До питання про поняття так званих "управлінських послуг" // Право України. – 2002. – № 6. – С.125-127. 2. Власов В., Студеникин С. Советское административное право. – М., 1959. 3. Советское административное право / под. ред. Студеникина С. – М., 1958. 4. Кагановська Т. Щодо поняття та змісту сучасного державного управління // Право України 2010. – №12. 5. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. Опыт системного исследования. – М., 1968. – 384 с. 6. Атаманчук Г. Теория государственного управления. – М., 1997. 7. Данилькевич Н.И. Административное право Украины. – Днепропетровск, 2001.

Надійшла до редколегії 15.09.11

Л. Дячук, доц.

CONCUBINATUS У ВІЗАНТІЙСЬКОМУ ПРАВІ (IV – VI ст.)

В статті досліджується юридичне регулювання приватних суспільних відносин за нормами інституту конкубітату ранньовізантійського права.

Ключові слова: конкубінат, традиція, право, незаконно народжені діти, еволюція, античність, християнські цінності.

В статье исследуется юридическое регулирование частных общественных отношений за нормами института конкубината ранневизантийского права.

Ключевые слова: конкубинат, традиция, право, незаконно рожденные дети, эволюция, античность, христианские ценности.

In the article probed legal adjusting of private public social relations after the norms of institute of concubinage Early-Byzantium rights.

Key words: concubinage, tradition, right, illegitimate children, evolution, antiquity, christian values.

Конкубінат (*lat.* Concubinatus: *con* (cum) – разом; *cubo* – лежу) – це форма постійного співжиття осіб, що не могли через об'єктивні причини (соціальні, майнові, моральні тощо) вступити у законний шлюб. Конкубінат з'явився тоді, коли сформувалась парна, постійна і узаконена, на рівні сакральної правової традиції, патріархальна сім'я та виникла соціальна нерівність, що стала характерним елементом еволюції кожного історичного соціуму. Конкубінат відомий нам з часів систематизації перших в світовій історії збірок права, які з'явилися у країнах Стародавнього Сходу. Поява перших знакових систем, що сприяли фіксації соціального досвіду, було характерною ознакою переходу первісного суспільства до якісно вищого ступеня його самоорганізації, в контексті публічних та приватних відносин. Разом з тим, становлення кожної цивілізації, ознакою якої є, зокрема, *поява міста* як осередку концентрації політичного, економічного, релігійно-культурологічного та пізнавально-прогностичного досвіду, обумовлювало не тільки прогресивні, але й деструктивні тенденції суспільного розвитку. Це, передусім, пов'язано з кризою ментально-ціннісних орієнтацій людини та традиційних форм суспільного буття. Становлення міст-держав, а згодом формування багатонаціональних імперій супроводжувалось певним розривом з існуючою раніше правовою традицією, нормативні принципи якої не могли втримати соціум від негативних суспільних тенденцій. В цих умовах, як зауважив відомий філософ та соціолог права Владислав Бачинін, "дезорганізаційні процеси повсюдно переходять у деструктивні, які справляють на

людську поведінку не соціалізуючий, а переважно асоціалізуючий, біологізуючий вплив. Дрімаючи в глибинах людської підсвідомості агресивні начала, що раніше успішно блокувалися цивілізаційними нормативними структурами, тепер, коли останні виявляються напівзруйнованими, стають безконтрольними й активно заявляють про себе безліччю різноманітних ексцесів імморального і протиправного характеру" [1, с. 51 – 54]. В формі *парафрази* ідей та висновків дослідника слід зазначити, що все це приводить до *аномії* – заперечення *номосу*, коли одні морально-правові приписи і норми уже не діють, а інші ще в процесі становлення, яка в свою чергу веде до непередбачуваності та несвідомості на індивідуально-особистісному та груповому рівні.

Останнє змушувало правителів перших стародавніх держав вдаватися до систематизації правових звичаїв і вносити до них доповнення та зміни, які, як правило, в цілому відповідали рівню розвитку відповідного соціуму. Отже, поява перших збірок права була історичною відповіддю на процеси, які торкнулися патріархального суспільства.

Становлення класового суспільства обумовило низку заборон, що були пов'язані з соціальним становищем особи. Почали формуватись традиції як усього суспільства, так і окремих його прошарків. Якщо у одних народів сформувалась соціальна структура суспільства, основи якої залишались незмінними впродовж тисячоліть (Індія), то в інших – соціальні зміни при певному консерватизмі поступово впливали на еволюцію уже традиційної структури відповідного суспільства. Однак,